

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT UNIVERSITAIRE
DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Le mécanisme de la prise
des décisions communautaires
en matière
de relations internationales

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention
du grade de Docteur ès sciences politiques

PAR

URAL AYBERK

THÈSE N° 277

En vente aux
ÉTABLISSEMENTS ÉMILE BRUYLANT
BRUXELLES

1978

1975

LE MÉCANISME DE LA PRISE
DES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES
EN MATIÈRE
DE RELATIONS INTERNATIONALES

URAI AYDERS

Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction
photomécanique ou de traduction, réservés.

© 1978 Etablissements Emile Bruylant, S.A.,
Rue de la Régence, 67, 1000 Bruxelles

Imprimé en Belgique.

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT UNIVERSITAIRE
DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Le mécanisme de la prise
des décisions communautaires
en matière
de relations internationales

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention
du grade de Docteur ès sciences politiques

PAR

URAL AYBERK

THÈSE N° 277

En vente aux
ÉTABLISSEMENTS ÉMILE BRUYLANT
BRUXELLES
1 9 7 8

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT D'ÉTUDES
DES SCIENCES POLITIQUES

Le mécanisme de la prise
des décisions communautaires
en matière
de relations internationales

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention
du grade de docteur en sciences politiques



ISBN 2-8027-0217-3

La Commission mixte, composée des doyens des Facultés de droit, des lettres, et des sciences économiques et sociales, et du directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales, sur le préavis de M. Dusan SIDJANSKI, professeur à l'Université, de MM. Philippe CAHIER et Jean SIOTIS, professeurs à l'Institut, et de M. Daniel VIGNES, directeur du Service juridique du Conseil des Communautés Européennes, Bruxelles, autorise l'impression de la présente thèse, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

Genève, le 19 février 1975

Pour la Commission mixte

Jacques FREYMOND

Directeur de l'Institut universitaire

Thèse N° 277.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

La première Décennie de vie des Communautés européennes avait été largement consacrée aux problèmes de relations extérieures : besoin pour les Communautés de s'affirmer sur la scène internationale ; utilité de conformer le phénomène communautaire, c'est-à-dire l'Union douanière en formation, avec les obligations universelles des Etats membres ou leurs relations bilatérales ; obligation de participer aux négociations douanières multilatérales en cours, notamment à côté et en marge du GATT ; établissement enfin de relations particulières, certaines comme anti-chambre à un élargissement du Traité de Rome. Il ne s'est pas agi pour M. Ayberk de décrire cette jeunesse. Il le fait certes, mais trois idées générales conduisent son récit et se retrouvent dans tous ses développements qu'elles enrichissent.

Une première est de distinguer parmi les matières ayant fait l'objet des négociations bruxelloises, entre ce qui est entièrement tombé dans le giron communautaire, comme le tarifaire, ce qui est mixte entre la Communauté et les Etats membres — domaine pour lequel il a la très belle transposition de parler de zone « contiguë » —, où il place les associations, et enfin ce qui est resté dans la compétence propre des Etats membres et où le rôle des Institutions est encore moindre et qui concerne particulièrement les négociations d'adhésion. Dans ces trois zones les pouvoirs ne fonctionnent évidemment pas selon le même équilibre et il y a là, dans les négociations qui furent menées à Bruxelles, une distinction capitale à faire.

Un second éclairage donné est relatif au rôle de la Commission et des Etats membres dans les négociations. On ne saurait surestimer l'importance des pouvoirs que le Conseil exerce en matière de relations extérieures de la Communauté. Sans doute est-il l'autorité concluyente alors que la Commission est de droit commun le négociateur, mais la Commission n'est ni un négociateur exclusif, ni un négociateur tout puissant. Chaque semaine le Comité des Représentants Permanents s'occupe des négociations importantes, reçoit rapport, renvoie à des groupes dépendant du Conseil, interprète les mandats donnés précédemment à la Commission par le Conseil, donne de nouvelles impulsions. La place des Etats membres dans toutes ces négociations — par le truchement évidemment du Conseil — est ainsi fort importante. A l'extrême il y a presque même tendance à des contacts directs avec l'autre partie.

Une troisième remarque est à faire sur la méthode de M. Ayberk : alors que d'habitude les négociations communautaires sont examinées à travers leurs actes, c'est-à-dire en étudiant les accords signés, les engagements souscrits, les avantages reçus, soit d'un point de vue juridique, soit d'un point de vue économique, M. Ayberk, lui, s'attache à la « politique des négociations », aux différentes phases de celles-ci, aux crises qui les ponctuent, à leur longue marche. Par moment, il s'arrête et décortique avec soin un dossier particulier : les raisins secs dans la négociation avec l'Iran, le tabac dans celle avec la Grèce, divers produits ou secteurs pour la négociation Kennedy. Cela lui permet de mettre mieux en valeur les problèmes qui ont dû être résolus, les difficultés surmontées, les rapports de force dans la négociation ...

Je voudrais faire une dernière remarque, en relevant que le travail de M. Ayberk a été opéré après de nombreux contacts sur place. Il a vu à Bruxelles et chez certains partenaires les hommes de la négociation, il a pu se faire ouvrir des dossiers. Il a confronté ses théories avec la réalité. Dans ce genre d'étude il s'agit de quelque chose d'indispensable, on ne saurait trop souligner la dimension que son travail acquiert ainsi.

Sans doute pourrait-on redouter que la publication d'un livre dix à quinze ans après l'événement ne le range d'emblée dans le musée des souvenirs dépassés. Ce serait négliger le fait que la période décrite par M. Ayberk ayant été cruciale dans le développement des mécanismes communautaires et dans la mise en place des Institutions, son histoire présentera un intérêt permanent.

Tels sont les aspects originaux caractérisant le travail de M. Ayberk. Ils lui permettront de figurer parmi les ouvrages à consulter sur les relations extérieures de la Communauté.

DANIEL VIGNES,

DIRECTEUR AU SERVICE JURIDIQUE
DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
ASSOCIÉ A L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

PRÉFACE

L'ouvrage d'Ural Ayberk, maître assistant au Département de Science politique de l'Université de Genève, prend une nouvelle dimension au moment de sa publication. Il s'inscrit en effet dans une des perspectives essentielles du développement de la Communauté européenne : ses relations avec le monde auxquelles le rapport du premier ministre Tindemans réserve une place de choix (1). Certes la Communauté des Six et, à plus forte raison, la Communauté des Neuf constitue la plus grande puissance commerciale. Mais son poids commercial n'a pas d'équivalent sur le plan politique. Ces deux éléments commercial et politique forment d'ailleurs les deux extrêmes sous l'angle de la centralisation ou de la décentralisation des relations extérieures de la CE : selon la classification adoptée par U. Ayberk, les secteurs commercial et tarifaire appartiennent au domaine communautaire, la politique commerciale au sens large du terme faisant partie du domaine réservé ; dans ce spectre, la politique extérieure de la CE se situe pour l'essentiel dans une zone fluctuante à prédominante étatique.

Au cours d'une période récente, la CE a posé quelques jalons de politique extérieure : elle a promu, négocié et conclu la convention de Lomé avec 46 pays en voie de développement ; elle participe à la conférence Nord-Sud où elle s'exprime d'une seule voix ; elle prend part aux négociations Tokyo et a entamé de nouvelles négociations avec la Grèce notamment. Enfin, elle est confrontée avec des problèmes politiques de reconnaissance et de relations dans diverses régions du monde. Ces aspects des relations extérieures en partie nouveaux sont dans leur majorité des prolongements de la situation antérieure et le développement des expériences acquises. La contribution d'Ural Ayberk prend toute sa signification : elle constitue un premier bilan systématique des relations extérieures de la Communauté des Six qui a jeté les fondements de la future politique extérieure de la CE.

En dressant ce bilan, l'auteur n'a pas hésité à aborder l'ensemble de ces relations dans une optique de science politique. Afin d'analyser cet indicateur de degré d'intégration qui caractérise une union, M. Ayberk

(1) *L'Union européenne*, Rapport de M. Leo Tindemans, premier ministre de Belgique au Conseil européen, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, 1976.

a élaboré une typologie des relations extérieures qui comprend trois grandes catégories selon le degré de centralisation de la fonction extérieure ou du rôle assumé par les institutions communautaires et par les Etats membres. Un premier domaine dit communautaire est illustré par les négociations tarifaires Dillon, Kennedy et Tokyo, ainsi que par des accords commerciaux avec l'Iran et Israël ; un deuxième domaine contigu se distingue par le rôle conjoint des institutions communautaires et des Etats membres: il s'agit principalement d'accords d'association avec la Grèce et la Turquie ainsi qu'avec les Etats africains et malgache associés ; c'est dans cette catégorie que vient s'inscrire la convention d'association de Lomé. Un troisième domaine forme le domaine étatique, réservé, où le poids des Etats membres demeure prépondérant comme lors de la décision relative à l'adhésion de nouveaux membres.

Un des mérites de l'auteur est qu'il n'a pas limité sa recherche à décrire les procédures ou des situations mais s'est efforcé d'analyser les processus réels qui, à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur de la CE ont permis d'élaborer le réseau de ces relations extérieures. Son analyse qui s'apparente à l'étude des processus de décision offre une description systématique du fonctionnement des institutions et de l'influence d'autres facteurs et acteurs dans l'élaboration des instruments et de la politique extérieure. Une des caractéristiques de ce processus est son état « fluide » à l'exception des cas où le traité définit clairement les rôles des institutions. Sa lourdeur et sa lenteur résultent notamment du fait que chaque décision s'apparente à un compromis négocié. C'est un marchandage dynamique qui se déroule à différents stades de la négociation. En cela d'ailleurs ce processus communautaire n'est pas sans évoquer le processus décisionnel en Suisse où la plupart des décisions forment aussi des compromis entre gouvernement, principales forces et principaux intéressés. Tout en étant marqué par les divers polygones ou constellations des forces, le processus de la CE privilégie les Etats membres et du même coup ralentit son déroulement du fait que toute position commune pré-suppose une négociation et un consensus à l'intérieur de la CE avant même que ne soit entamée la négociation avec les Etats tiers. La situation est d'autant plus complexe que cette position initiale se modifie au cours des négociations avec les tiers en fonction des positions des uns et des autres. M. Ayberk analyse de manière systématique le déroulement de ce processus et le comportement des principaux acteurs afin d'en dégager les traits communs et distinctifs. C'est une contribution majeure à la connaissance de l'impact de l'intégration européenne sur les structures des relations de la CE avec le monde.

En conclusion, M. Ayberk évalue les désavantages et les avantages de la structure actuelle qui empêche la CE d'assumer pleinement son rôle dans ce domaine. A cet effet, l'auteur définit deux conditions nécessaires :

Première condition : formuler une conception politique c'est-à-dire globale des relations extérieures ; cette conception commune serait susceptible de guider l'harmonisation progressive des politiques nationales, ainsi que de garantir une unité de base à travers la multiplicité des accords de la CE. La complexité de ces accords devrait conduire la CE à adopter des accords-cadres régionaux qui maintiendraient une certaine unité de conception et d'application des accords regroupés par région ou par matière. De la sorte, le développement des relations extérieures de la CE pourrait renforcer la tendance vers le regroupement par région et vers l'éclosion de solidarités régionales qui prend la forme notamment des intégrations entre pays en voie de développement.

Deuxième condition : adoption d'une nouvelle structure pour les relations extérieures qui impliquerait un transfert de compétences à une institution permanente. Mais ici l'auteur reste prudent et se garde de la définir. Tant le Conseil européen, le Conseil des ministres ou la Commission sont toutes des institutions permanentes malgré les différences qui les séparent quant à leurs pouvoirs, la nature de leurs membres et le temps qu'ils consacrent à leurs tâches européennes. En réalité, un transfert progressif de compétences au profit de ces institutions communes est souhaitable et nécessaire : le Conseil définissant les orientations globales ou la politique extérieure de la Communauté, la Commission l'aidant dans cette fonction et ayant la charge de la gestion des relations extérieures. Il s'agirait d'assurer une certaine unité de conception et de comportement dans ce domaine. Ces conditions remplies contribueraient à maximiser les avantages et à minimiser les désavantages du système actuel.

Mais d'ores et déjà, l'irruption de la CE dans les relations internationales a introduit certains éléments qui peuvent être jugés positifs : une certaine transparence du processus de négociation due au fait que le Conseil définit sa position en donnant mandat à la Commission. Ainsi inaugure-t-on une nouvelle forme de négociations ouvertes. Le désavantage qui peut en résulter pour la CE est largement compensé par le poids économique de la Communauté. Mais cette puissance demeure en partie aveugle tant que la CE n'aura affirmé de manière plus claire et plus cohérente sa politique extérieure. Plusieurs signes avant-coureurs de cette volonté ont pu être observés : la politique à l'égard des pays en voie de

développement telle qu'elle est annoncée dans la Convention de Lomé et la proposition contenue dans le rapport Tindemans. Est-ce l'annonce d'une politique commune dont le présent ouvrage analyse les éléments fondamentaux, décrit les rouages et esquisse les contours d'avenir?

Genève, octobre 1976.

DUSAN SIDJANSKI

Professeur au Département
de Science politique de l'Université
et à l'Institut universitaire
d'études européennes de Genève.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et des îles du Pacifique.
AELE	Association européenne de libre-échange.
AFDI	<i>Annuaire français de droit international.</i>
AIDI	<i>Annuaire de l'Institut de droit international.</i>
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique.
APE	Assemblée parlementaire européenne.
BAE	<i>Bulletin quotidien</i> , Agence internationale d'information pour la presse : Luxembourg et Bruxelles.
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON).
CCNR	Commission centrale pour la navigation du Rhin.
CE	Communautés européennes.
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier.
CEE	Communauté économique européenne.
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique.
CES	Comité économique et social.
CID	Centre d'information et de documentation de l'AIEA.
CIME	Comité intergouvernemental pour les migrations européennes.
CISC	Confédération internationale des syndicats chrétiens.
CISL	Confédération internationale des syndicats libres.
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes.
CNC	Comité de négociation commerciale.
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
COCOR	Commission de coordination de la CECA.
COMITEXTIL	Comité de coordination des industries textiles de la CEE.
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles.
COREPER	Comité des représentants permanents.
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.
<i>Dept. of State Bull.</i>	<i>The Department of State Bulletin</i> — The official weekly record of United States foreign policy, Washington D.C.
Doc. du PE	Document du Parlement européen.
EAMA	Etats africains et malgache associés.
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies.
FAO	Food and Agriculture Organization.
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
FMI	Fonds monétaire international.

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade — Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés.
IBDD	<i>Instrument de base et documents divers — Documents officiels, GATT.</i>
Int. Org.	<i>International Organization.</i>
JOCE	<i>Journal officiel des Communautés européennes.</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique.
OEA	Organisation des Etats américains.
OECE	Organisation européenne de coopération économique.
OIT	Organisation internationale du travail.
OMS	Organisation mondiale de la santé.
PAC	Politique agricole commune.
PC	Partie contractante.
PCC	Politique commerciale commune.
PE	Parlement européen.
PTOM	Pays et territoire d'outre-mer.
RCADI	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye.</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique.</i>
RMC	<i>Revue du Marché commun.</i>
RP	Représentant permanent.
SIIC	Secrétariat international des groupements professionnels des industries chimiques des pays de la CEE.
TDC	Tarif douanier commun.
TEA	Trade expansion act.
TEC	Tarif extérieur commun.
UEO	Union de l'Europe occidentale.
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
UNICE	Union des industries de la Communauté européenne.

INTRODUCTION

Le mécanisme de la prise de décision communautaire en matière de relations internationales, comme sujet de notre étude, se fonde essentiellement sur les raisons suivantes :

La CEE, depuis sa création, montre une intense activité en matière de relations internationales, malgré le peu de pouvoir réel qu'elle détient en vertu du traité de Rome. Actuellement plus de 100 pays sont représentés auprès des CE. La CEE entretient des relations de collaboration avec plus de 50 organisations internationales ou régionales. Elle a conclu, en tant que telle, divers types d'accords avec le ou les pays tiers ; même les pays à commerce d'Etat qui n'ont pas reconnu la CEE ont conclu avec elle des arrangements techniques. Depuis 1971, les autres groupements d'intégrations régionaux cherchent à établir avec la CEE un nouveau type de relations.

Ce bref tableau pourrait laisser croire que la CEE participe à la vie internationale comme tous les autres acteurs. Mais en fait, sur le plan international, la CEE n'a pas un statut uniforme. Dans certains cas, elle a un statut d'observateur, dans d'autres cas elle a un statut intermédiaire entre celui des Etats, membres à part entière, et celui des organisations internationales comme observateurs. Dans certains autres cas, enfin, elle se présente comme une entité politique et prend place à côté des Etats.

D'autre part, les relations extérieures de la CEE suscitent des controverses fort complexes non seulement entre les institutions de la CEE, mais aussi entre la CEE et les pays tiers au sein des conférences internationales. Il suffit de rappeler à ce propos plusieurs discussions entre le Conseil et la Commission sur le partage des compétences entre la CEE et les Etats membres sur les questions de bornes frontalières, sur la représentation active de la CEE, sur la conduite des diverses négociations. Sur le plan international, les divers pays ont contesté la participation de la CEE, comme telle, à une conférence. Ces questions sont partiellement tranchées d'une part par l'arrêt AETR de la Cour de Justice des CE et d'autre part par les divers avis juridiques des services compétents des NU.

Les relations extérieures sont considérées par les politologues comme l'indicateur le plus significatif dans l'étude d'intégration régionale :

le fait est que l'évolution des relations extérieures d'une telle organisation lui attribue une identité quelque peu différente de celle des Etats membres qui la composent. Et cette identité n'est perceptible que du dehors.

Ces explications, si sommaires soient-elles, font ressortir l'intérêt de notre recherche. En outre, les particularités du système communautaire en cette matière sont d'une importance telle qu'il faudrait les prendre également en considération dans le contexte de notre étude.

En définissant les relations extérieures de la CEE comme : toutes les catégories de relations établies entre, d'une part, la CEE et un ou des pays tiers et, d'autre part, entre la CEE et une ou des organisations internationales, nous constatons que le traité de Rome se contente d'indiquer la forme que doivent revêtir certains types d'accords internationaux, le rôle respectif de chaque institution dans cette procédure et enfin comment seront établies les relations entre la CEE et les organisations internationales. En d'autres termes, les relations extérieures de la CEE comprennent le domaine tarifaire, le domaine commercial — dans son sens le plus large — et le domaine diplomatique, c'est-à-dire sa participation à la vie internationale qui se traduit d'une part par l'établissement de relations avec les Etats tiers et les organisations internationales ainsi que par sa participation aux conférences internationales et d'autre part par la conclusion des divers types d'accords internationaux. Les relations extérieures se développent dans trois domaines complémentaires à savoir le domaine communautaire, le domaine contigu et le domaine étatique. Les compétences de la CEE augmentant, certaines relations changent de domaine tandis que les autres évoluent dans trois domaines à la fois. De ce fait, le rôle et le pouvoir des institutions communautaires ainsi que ceux des Etats membres varient d'une question à l'autre et ce d'un moment à l'autre. Sur le plan interne, la progression de la CEE a créé une certaine interdépendance entre les intérêts nationaux, en rapprochant les politiques nationales ou en adoptant des politiques communes. Ce qui n'est pas le cas en revanche en matière de relations internationales pour lesquelles aucun rapprochement n'a été prévu par le traité de Rome entre les politiques étrangères nationales. C'est pourquoi les relations extérieures de la CEE sont partielles et non globales, elles sont irrégulières, occasionnelles pour ne pas dire exceptionnelles.

Les décisions communautaires en matière de relations extérieures sont caractérisées par la superposition de deux négociations diffé-

rentes. Dans la prise de ces deux décisions, ni les participants ni les pouvoirs de ceux-ci ne sont les mêmes. Lors de la première phase, les Etats membres négocient directement entre eux, les divers intérêts nationaux sont défendus au sein du Conseil par les ministres ou au sein des comités par des fonctionnaires nationaux qui dépendent directement de l'autorité nationale. Dans la seconde phase, en revanche, la position commune est défendue par les institutions communes qui dépendent de l'autorité commune. Enfin, les intérêts en jeu sur le plan communautaire et sur le plan des relations internationales sont rarement comparables par leur importance et par leur urgence. C'est pourquoi, en matière de relations internationales, la CEE ne dispose pas d'un mécanisme uniforme de prise de décision. Au contraire, des solutions plus ou moins nuancées sont adoptées, d'une part selon le type de la question et, d'autre part, selon les influences politiques conjoncturelles des Etats membres, ainsi que selon des considérations pragmatiques. La pratique communautaire reste de ce fait constamment influencée par des pressions, parfois opposées des Etats membres. Cela explique que la pratique communautaire en cette matière montre des hauts et des bas et soit assez fluctuante.

Prenant en considération ces divers points, nous avons en fait poursuivi un but ambitieux, dans le cadre de cette recherche. Il s'agissait d'étudier la pratique de la prise de décision communautaire en matière de relations internationales pendant la période transitoire, à savoir entre 1958 et 1970 (1), malgré que celle de la CECA constituait le parangon dans l'établissement des relations de la CEE avec les organisations internationales, pour passer à l'analyse de la définition et de la mise en place progressive d'une politique communautaire sur un domaine si vaste et si complexe. L'effort que nous avons déployé, non seulement n'a pas atteint pleinement son objectif, puisque la CEE, pendant la période transitoire prévue par le traité de Rome, n'a pas encore défini une orientation, une politique, par contre cette question a encore pris une autre dimension d'une part par l'élargissement de la CEE, et un tel développement désordonné d'autre part qu'il est presque impossible de dégager clairement à travers ces exemples la conception, l'orientation et même l'idéologie de la CEE en matière de relations internationales qui est constamment révisée, corrigée, écartée sinon complètement changée de direction par le

(1) Pour la mise à jour des cas étudiés voir l'*Addendum* p. 473 et suiv.

changement successif des responsables politiques nationaux ou communautaires.

C'est la raison pour laquelle, dans notre recherche, nous avons inversé la démarche que l'on utilise habituellement dans l'étude de la prise de décision sur le plan national et sur le plan international. Cette démarche consiste à déterminer le nombre et la qualité des acteurs susceptibles d'intervenir dans la prise de décision, ensuite à identifier et à isoler les facteurs susceptibles d'influencer le choix des acteurs. Nous n'avons pas commencé notre étude par l'analyse des acteurs participant à la prise de décisions communautaires en matière de relations internationales, mais nous avons au contraire examiné dans le premier chapitre les principales dispositions du traité de Rome en matière de relations extérieures pour préciser les grandes lignes de notre approche. Le deuxième chapitre essaie de montrer les différences existant entre la prise de décision communautaire sur le plan interne et en matière de relations internationales. Tout en essayant de développer un cadre explicatif pour la prise de décision communautaire.

La deuxième partie composée de trois chapitres décrit diverses prises de décisions communautaires successivement dans le domaine communautaire, contigu et étatique. Cette partie analytique et assez souvent descriptive nous fournit les éléments nécessaires qui sont développés dans la troisième partie synthétique qui est consacrée au fonctionnement des institutions communautaires en matière de relations internationales.

Dans le choix des cas, deux critères ont essentiellement guidé notre recherche : il s'agissait de sélectionner des premières décisions importantes de la CEE dans les trois domaines cités ci-dessous pour lesquels nous avons eu accès aux sources et documents communautaires indispensables pour ce genre d'étude. De plus, les premières décisions prises par la CEE en matière de relations internationales constituaient un archétype dans la prise des décisions suivantes dans chaque domaine. Le deuxième critère retenu dans le choix des cas était que les décisions sélectionnées mettent en lumière les divers types de prise de décision communautaire dans ce domaine.

Dans l'étude des cas, nous avons systématiquement concentré notre analyse sur trois aspects fondamentaux, c'est-à-dire sur l'élaboration de la décision, sur le fonctionnement des institutions communautaires et sur le comportement des acteurs officiels et officieux de la CEE. Les cas ainsi sélectionnés sont analysés selon un même plan général,

mais ces cas présentaient des différences considérables tant dans leur contenu que dans leur dimension, ce qui nous a obligé à nuancer notre analyse selon les cas examinés, puisque non seulement la pratique communautaire variait d'une décision à l'autre, et selon le moment de l'élaboration mais aussi les dimensions et les objectifs de ces décisions n'étaient pas souvent comparables entre eux. Autrement dit, il faudrait donner une place spécifique à chaque cas qui soit compatible à la fois par l'objectif et le cadre conceptuel de notre étude. En bref, nous avons étudié l'association entre la CEE et la Grèce, la CEE et la Turquie, l'accord commercial entre la CEE et l'Iran, la CEE et Israël, de leur élaboration jusqu'à leur exécution en 1970. Par contre, dans les négociations Dillon et Kennedy, l'accord entre la CEE et l'EAMA, l'accord entre la CEE et le Nigéria, nous avons analysé essentiellement seulement la prise des décisions, dans le cas d'adhésion à la CEE, le mode de fonctionnement des institutions communautaires.

Nous avons constaté que les relations extérieures occupent une place prépondérante dans les activités du Conseil et, par conséquent, dans les organismes qui lui sont reliés. Nous avons observé d'une part, qu'il y avait eu un renversement des rôles respectifs de la Commission et du Conseil, changement qui avait entraîné un accroissement considérable du rôle à la fois représentatif et politique du Conseil, de son président en exercice et de celui du COREPER. Cette étude a fait également ressortir les difficultés d'intégration en matière de relations internationales et surtout leur faiblesse chronique. Il serait illusoire et même irréaliste d'imaginer une politique communautaire en matière de relations internationales avant qu'il n'y ait un minimum de coordination ou de rapprochement entre les politiques étrangères nationales. Entre 1958 et 1970, la CEE n'a pu réaliser son unité face à l'extérieur qu'occasionnellement et non régulièrement. Cette étude nous a prouvé que la structure actuelle de la CEE n'est pas en mesure de remplir pleinement son rôle dans un domaine aussi complexe que les relations extérieures, sans une délégation de pouvoirs à un organe permanent dont la principale tâche serait d'assumer tout au long de l'année les responsabilités communautaires. Autrement, la CEE ne pourra à notre avis sortir du marasme actuel, caractérisé par une absence permanente de décisions politiques en matière de relations internationales et par une activité constante afin de résoudre les problèmes quotidiens.

Pragmatique et simple en apparence, le système adopté par la CEE est en fait extrêmement lent et très complexe dans son fonctionne-

ment. Pendant la période étudiée, la CEE s'est refusée à définir une conception globale ou une orientation politique pour conserver dans l'avenir sa liberté d'action. Mais, par la suite, et sans qu'elle puisse définir sa PCC, elle dut conclure des accords d'association et des accords commerciaux avec divers pays méditerranéens afin de supprimer la discrimination réelle qu'elle avait créée en concluant ses premiers accords avec les pays de la région. De ce fait, les institutions communautaires se sont trouvées confrontées durant un temps considérable avec les mêmes types de problèmes sans pouvoir définir une politique communautaire. Vingt-cinq institutions bilatérales créées par divers accords conclus entre la CEE et les pays tiers constituent un ensemble complexe et difficilement maniable qui pourrait provoquer une paralysie partielle ou totale des institutions et des prises de décisions. La CEE n'a pas su jusqu'à présent forger son unité sur le plan international, à la fois par manque de coordination entre les politiques étrangères nationales des Etats membres et de plus par manque de volonté politique dans la défense des intérêts communautaires. La CEE est loin d'agir comme une entité politique sur le plan international, faute d'identité de vue de ses membres d'une part et à cause de la faiblesse structurelle qui se manifeste clairement entre le Conseil et la Commission d'autre part.

En ce qui concerne la question de documentation, toute une série de remarques s'impose :

1. Au cours de cette recherche, nous avons eu beaucoup de difficultés, d'abord pour avoir accès aux sources communautaires et aux documentations des pays tiers. Ensuite, ces sources sont la plupart du temps dispersées entre les diverses DG au sein de la Commission et même parfois dans un état désordonné. Quand nous avons eu accès aux sources, on nous interdisait de les citer ou de les utiliser comme telles. C'est pourquoi, chaque fois que cela nous fut possible, nous avons essayé de trouver des informations concernant les sources confidentielles utilisées dans les journaux et dans les revues spécialisées.

2. Nous avons constamment utilisé les sources d'origine communautaire pour expliquer autant que possible le point de vue de la Communauté. C'est pourquoi les sources peuvent paraître unilatérales. Dans certains cas, nous avons utilisé les sources des pays tiers dans la mesure où nous y avons eu accès et que celles-ci reflétaient le point de vue de la CEE.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons utilisé les sources et les documents suivants :

1^o tous les documents officiels publics de la CEE, du GATT, ainsi que plusieurs documents du travail interne de la Commission, du Conseil, du COREPER, du GATT et des pays tiers ;

2^o une dizaine de quotidiens dont cinq ont été systématiquement dépouillés et utilisés et le reste selon les questions abordées ;

3^o une dizaine de revues spécialisées dans lesquelles nous avons notamment sélectionné plusieurs articles écrits par les fonctionnaires appartenant à la Commission, au secrétariat des Conseils et au COREPER ;

4^o une trentaine d'interviews réalisés jusqu'à 1971 auprès de la Commission, du secrétariat des Conseils, du COREPER, du CES, de l'UNICE, du COPA, des Syndicats, du Comitextil et des délégations des pays tiers ;

5^o plusieurs ouvrages publiés en France, en Belgique, en Italie, en Angleterre, et aux Etats-Unis sur la CEE et sur ses relations extérieures.

Sur la documentation et sur les interviews, quelques constatations nous paraissent nécessaires :

Dans les premières années de la CEE, il y avait très peu de quotidiens ayant des correspondants permanents à Bruxelles. De plus, les questions concernant les relations extérieures ont été très peu traitées par ces journaux. Au cours de ces divers interviews, nous avons eu deux sortes de difficultés : il était presque impossible de vérifier certaines informations rapportées par tel ou tel fonctionnaire, par le simple fait qu'elles révélaient des aspects méconnus d'une prise de décision communautaire. En pareil cas, nous avons signalé les dites informations sans pouvoir apporter des éléments de vérification. La deuxième difficulté provenait essentiellement du point de vue que certains fonctionnaires exprimaient lors des interviews pour montrer le rôle important qu'avait joué leur institution dans la prise de décision.

Pour cette étude, nous avons utilisé diverses techniques bien connues dans les sciences sociales comme : l'analyse de contenu, les divers types d'interviews, ainsi que les techniques de statistiques descriptives.

Qu'il nous soit cependant permis d'ajouter encore une dernière précision, et ce, en guise de conclusion. Il est bien évident qu'une telle

recherche comporte plusieurs lacunes et imperfections que nous qualifierons d'inévitables, vu l'envergure du sujet d'une part, et la constante évolution de la Communauté et de ces structures d'autre part.

En un mot, nous n'avons jamais prétendu à l'exhaustivité.

Il nous est impossible, pour différentes raisons, de remercier nommément toutes les personnes qui nous ont aidé au cours de la préparation de cette étude. Nous leur exprimons ici toute notre reconnaissance. Qu'il nous soit toutefois permis de mentionner notre directeur de thèse, le Professeur Dusan Sidjanski qui nous a constamment encouragé et conseillé, ainsi que les autres membres de la commission de thèse : le Professeur Philippe Cahier, le Professeur Jean Siotis, Daniel Vignes, le directeur au service juridique du Conseil des Communautés européennes, qui nous ont permis d'affiner notre étude. Mais ce travail n'aurait pas vu le jour sans l'aide et l'appui de mes parents.

PREMIÈRE PARTIE

Position du problème

CHAPITRE PREMIER

IMPORTANCE ET COMPLEXITÉ DES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES DE LA CEE

SECTION I^{re}. — Considérations générales

Le Traité de Rome préconise des solutions qui varient selon les sujets abordés. Dans le domaine tarifaire, il a prévu, dès le départ, un calendrier et un programme détaillé concernant la mise en application du TDC. En matière agricole, il définit les principes généraux et le cadre global de l'action communautaire, tout en laissant la définition précise de la PAC à une conférence des Etats membres. Dans d'autres domaines, il trace un cadre général en confiant la réalisation aux décisions communautaires. Il ne parle pas en revanche des relations économiques extérieures et ne définit même pas ce qu'il faut entendre par la notion de relations extérieures au sein de la CEE.

Si nous définissons les relations extérieures comme toutes les catégories de relations établies entre la CEE, en tant que telle, et un ou des Etats tiers et une ou des organisations internationales, nous constatons que le Traité de Rome se contente seulement d'indiquer comment certains types d'accords internationaux peuvent être conclus, le rôle respectif de chaque institution dans cette procédure, et enfin comment seront établies les relations entre la CEE et les organisations internationales. Toutes les autres questions juridiques, politiques, institutionnelles, etc., que les relations extérieures peuvent soulever ne sont pas abordées dans le Traité de Rome.

Toutefois, la CEE a, depuis 1958, mis sur pied un système pragmatique dans sa conception, quoique très complexe dans son fonctionnement, destiné à combler les lacunes du Traité de Rome ou à répondre aux besoins communautaires en cette matière. Ce système est complexe par le simple fait que le Conseil examine toute question dans son contexte original et non dans le cadre d'une politique communautaire. Les relations économiques extérieures de la CEE soulèvent la plupart du temps des questions politiques importantes qui sont intimement liées à la politique étrangère — au sens large du terme — de chaque Etat membre et qui ont des implications importantes tant

sur le plan interne que sur le plan international. La pratique communautaire reste de ce fait constamment influencée par des pressions, parfois opposées, des Etats membres. Cela explique que la pratique communautaire en cette matière montre des hauts et des bas et soit assez fluctuante. Ces défauts — attitude très variée des Etats membres, pratique mouvante de la CEE, comportement prudent de la CEE en cette matière — n'ont cependant pas entravé le rôle et le poids toujours croissant de la CEE sur les relations économiques extérieures. En fait, le processus d'intégration engagé au sein des Six envisage l'économie — au sens large du terme —, mais ses effets sont multiples tant sur le plan national que sur le plan international. C'est ce second aspect qui nous intéresse en particulier. Il se concrétise en gros sous trois formes complémentaires : i) attraction de la CEE sur le plan international ; ii) changements dans son environnement (en effet, non seulement le comportement des acteurs internationaux a été modifié, mais aussi leurs pratiques ont subi des modifications importantes grâce à l'action ou à l'existence de la CEE) ; iii) influence de la CEE sur le mouvement d'intégration régionale en Afrique, en Amérique latine, etc.

Nous nous proposons de décrire ci-après ces trois effets de la création de la CEE.

1. L'attraction qu'exerce la CEE sur le plan international est considérable puisque plus de 100 pays ont déjà établi des relations diplomatiques avec la CEE (1) et plus de 30 pays ont conclu avec elle divers accords économiques — discriminatoires ou non ; en outre, des pays européens ont demandé leur adhésion à la Communauté. Même les pays à commerce d'Etat, qui n'ont pas reconnu la CEE, concluent depuis un certain temps des arrangements techniques — sous forme d'échanges de lettres (2). La CEE entretient des rapports de collaboration avec plus de 50 organisations internationales.

2. La CEE influence les relations économiques internationales depuis sa création ; elle transforme en effet non seulement la nature

(1) La CEE est la seule organisation économique régionale avec laquelle autant de pays tiers ont établi des relations diplomatiques et entretiennent non pas des missions dont le personnel est réduit, mais au contraire des délégations assez importantes dirigées par des ambassadeurs de haut rang. Ces délégations auprès de la CEE sont de plus considérées par la plupart des Etats tiers comme des postes d'importance capitale. Voir sur cette question COSGROVE, Carol A. and TWITCHETT, Kenneth J., *The New International Actors*. London, Macmillan, 1970, p. 45.

(2) Voir détail dans *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 426.

des relations économiques entre chaque Etat membre et les pays tiers, mais aussi le comportement et la pratique des acteurs internationaux. Cette transformation se manifeste sur le plan international et sur le plan bilatéral.

Sur le plan international, la CEE est devenue la plus grande entité commerciale du monde. Le tableau suivant nous montre l'évolution du commerce extérieur de la CEE et celui des Etats-Unis entre 1958 et 1970 (3). Les données du commerce mondial ont subi de ce fait des modifications importantes. Par exemple, les négociations tarifaires entre 1960 et 1967 sont devenues si importantes de par leur ampleur économique que, depuis les négociations Dillon et jusqu'aux négociations Kennedy, non seulement le nombre des participants s'est considérablement accru, mais aussi la méthode même de la négociation a été modifiée. Les Six sont représentés par une seule délégation. Les Parties contractantes, pour la première fois, ont appliqué la méthode de réduction linéaire (4). Dans les conférences internationales, tenues sur les produits de base ou sensibles, nous constatons une amélioration du statut de la CEE. Depuis 1968 (5), elle peut jouir d'un statut spécial qui la situe entre l'Etat participant de plein droit et celui d'un simple observateur. Il en va de même en ce qui concerne sa place dans la Conférence (6).

Du fait qu'elle est l'un des plus grands importateurs et exportateurs de produits industriels et agricoles — sinon le plus grand —, la CEE a une position clef dans les conférences internationales, économiques ou autres. Non seulement son attitude influence le déroulement des travaux, mais elle détermine parfois la conclusion d'accords. Elle pèse surtout par son poids économique et par son influence politique — dans la mesure où les Six peuvent agir comme une unité —, tant sur les prises de position des pays industrialisés que sur celles des pays

(3) Voir le tableau de la page suivante.

(4) Voir le mémorandum de la Commission sur le *Programme d'action pour la seconde période de la Communauté*, 1962, p. 74, point 158, et les travaux du GATT en 1960-1961 : *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*. Genève, avril 1961, p. 11 : « La Commission a proposé au GATT que la méthode de réduction linéaire devrait être généralement adoptée pour rendre plus efficaces les futures négociations. Cette proposition a été acceptée par les PC lors de la réunion ministérielle de novembre 1961 ... ».

(5) CNUCED, doc. TD/SUGAR 7/4. « On pourrait reconnaître ce fait en conférant au représentant de la CEE un statut quelque peu différent de celui d'un simple observateur mais moins important que celui d'un Etat participant de plein droit, ce qui lui permettrait de prendre part aux négociations. La Conférence pourrait inviter la CEE à participer à la Conférence sans droit de vote et autoriser le représentant de sa Commission à être le porte-parole de la CEE sur le sucre... ».

(6) Voir l'avis exprimé par le Service juridique de l'ONU à propos du statut de la CEE dans la Conférence internationale sur le sucre, CNUCED, doc. TD/SUGAR 7/4.

TABLEAU 1

*Evolution du commerce extérieur de la CEE et des Etats-Unis
entre 1958 et 1970 (7)
(en millions de dollars)*

IMPORTATIONS									
Année	Monde	C E E						États-Unis	
	total (*)	total	%	Extra CE	%	Intra CE	%	total	%
1958	101.400	22.946	22,6	16.156	15,9	6.790	6,7	13.208	13
1960	119.300	29.595	24,8	19.445	16,2	10.150	8,6	15.014	12,5
1962	132.100	35.769	27	22.353	16,9	13.416	10,1	16.240	12,2
1964	161.000	44.912	27,8	26.858	16,6	18.054	11,2	18.600	11,5
1966	192.000	53.678	27,9	30.756	16	22.922	11,9	25.367	13,2
1968	224.400	61.988	27,6	33.567	14,9	28.422	12,7	33.002	14,7
1970	292.300	88.422	30,2	45.621	15,6	42.800	14,6	39.963	13,6

EXPORTATIONS									
Année	Monde	C E E						États-Unis	
	total	total	%	Extra CE	%	Intra CE	%	total	%
1958	95.900	22.775	23,7	15.911	16,5	6.864	7,2	17.751	18,5
1960	113.100	29.729	26,2	19.438	17,1	10.246	9,1	20.358	18
1962	124.000	34.199	27,5	20.636	16,6	13.563	10,9	21.286	17,1
1964	152.200	42.562	27,9	24.179	15,8	18.383	12,1	25.987	17
1966	180.600	52.649	29,1	29.419	16,2	23.230	12,9	29.899	16,5
1968	212.300	64.206	30,2	35.292	16,6	28.914	13,6	33.925	15,9
1970	278.600	88.499	31,7	45.198	16,2	43.301	15,5	43.226	15,5

(*) Non compris le commerce du bloc oriental.

(7) Source : Office statistique des Communautés Européennes, *Commerce extérieur, statistique mensuelle*, 1/1972.

en voie de développement ; citons comme exemple le Kennedy Round, sa relation avec les Etats-Unis d'une part et avec les Etats africains d'autre part. Se trouvant presque toujours au cœur du débat, elle subit de ce fait des pressions de tous les participants, dans un sens ou dans l'autre ; c'est pourquoi elle a une position critique et assez complexe. Son statut en est d'ailleurs quelque peu modifié sur le plan international.

Le Service juridique de l'ONU, lors de la Conférence sur le sucre, a reconnu que les institutions communautaires ne peuvent négocier que les articles de l'accord international envisagé relevant de la politique commerciale commune (8). Lors de la Conférence internationale sur le blé, la signature de l'accord par la CEE, en tant que telle, a pu être acceptée par l'URSS grâce à un compromis de dernière minute selon lequel les participants ont attribué à la CEE un statut semblable à celui d'un Etat (9).

Cependant, dans d'autres conférences sur les produits de base ou lors d'accords internationaux, les Etats participants n'ont pas accordé de statut particulier à la CEE et ont même parfois contesté le rôle de porte-parole de la Commission (10). Dans ces conférences internationales, la CEE ne se substitue nullement aux Etats membres, mais a seulement le droit de défendre et de représenter l'intérêt de la CEE, en tant que telle. C'est la CEE en tant que telle qui est responsable de la politique commune — agricole, commerciale — ou du TEC sur le plan international.

Sur le plan des relations bilatérales — entre CE et Etat associé —, l'influence de la CEE est encore plus grande. Les Etats européens qui ont demandé leur adhésion à la CEE tiennent compte de l'évolution

(8) Pour plus de détail voir *infra*, p. 511.

(9) Voir *Journal de Genève*, 19 janvier 1971 : « Le délégué de l'URSS, M. Pelezhaev, a en effet déclaré : 1° que la participation de la CEE était contraire à la Charte de l'ONU ; 2° que le fait que l'URSS participe à cette conférence aux côtés de la CEE ne signifie nullement qu'elle reconnaît ce qui équivaut à faire des réserves sur la présence de la CEE, tout en admettant sa participation ». Voir également *Le Monde* du 26 février 1971 : « L'accord avait été retardé par le refus de l'Union soviétique de reconnaître comme une entité unique les nations formant la CEE. Samedi, la délégation soviétique a accepté un compromis accordant au Marché commun le statut du pays, pour la cérémonie de signature ».

(10) *JOCE* C/145/5, 11 décembre 1970 : « Par ailleurs, en attendant que le Conseil des Six prenne la décision relative à l'acceptation de l'accord international sur le café par la CEE en tant que telle, la Commission participe aux sessions du Conseil international sur le café dans le cadre d'une délégation communautaire, qui a le statut d'observateur. Toutefois, en accord avec le Conseil, la Commission a exercé dans le cadre de l'organisation internationale du café, pour ce qui a trait à la réclamation présentée par des pays latino-américains contre les Etats membres de la CEE pour infraction à l'article 47 de l'accord, le rôle de porte-parole de la Communauté ainsi que celui d'interlocuteur de ces pays ».

interne de la CEE. Tous les pays européens associés deviennent ainsi de plus en plus dépendants d'elle. Ils essaient de transformer leurs rapports économiques en harmonisant leur structure agricole et commerciale en fonction de l'évolution de la CEE. Nous pouvons citer la politique du tabac appliquée par la Grèce et la Turquie depuis leur association à la CEE. C'est ainsi qu'elles ont prévu pour la première fois, du moins à notre connaissance, des mesures destinées à limiter les surfaces réservées à la culture du tabac. En acceptant le TDC comme leur futur tarif, ces Etats, ainsi que les Etats candidats à l'adhésion, ont également perdu leur autonomie tarifaire. Au stade actuel de ces relations, ils n'ont rien à dire sur le TEC qu'ils ont accepté d'avance, et toute autre modification dans un sens ou dans un autre non seulement ne leur donne aucun droit de regard, mais encore les lie comme un engagement futur. De ce fait, toute une série de rapprochements pragmatiques est mise sur pied entre la délégation de la CEE et les délégations de ces pays. Ce rapprochement semble aller parfois au-delà d'une simple consultation, puisque ces pays adoptent l'attitude et la tactique conseillées par la CEE (11).

3. Le succès obtenu par la CEE semble encourager d'autres mouvements d'intégration économique régionale. Il suffit de rappeler la création de l'AELE qui, sans la formation de la CEE, aurait eu peu de chances de voir le jour et le Pacte andin, qui s'est largement inspiré du Traité de Rome, dont plusieurs articles sont intégralement repris dans l'Accord de Carthagène. La CEE constitue donc une source d'inspiration et un modèle pour ces rapprochements économiques régionaux.

Tous ces éléments nous montrent que les relations extérieures entrent dans le cadre normal des activités communautaires. C'est le prolongement inévitable de ces activités vers l'extérieur. Ce prolongement n'est pourtant pas automatique et ne suit pas forcément le rythme de développement de l'activité interne de la CEE. En d'autres termes, il y a un déséquilibre du développement de son activité entre le plan interne et le plan externe.

Si la CEE avait pu établir un parallélisme harmonieux entre son

(11) Il s'agit surtout de négociations bilatérales entre les pays associés et les autres parties contractantes à propos de changements du tarif douanier national. Ledit Etat, avant d'entamer la négociation avec une partie contractante, demande l'avis de la CEE pour définir sa stratégie de négociation, ce qui fut le cas, par exemple, en 1966-1967 au sujet du changement du tarif douanier turc, le rapprochement constaté lors du Kennedy Round (voir *infra*, p. 338).

développement interne et son développement externe, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent, le déséquilibre et les changements constatés en cette matière n'auraient pas leur raison d'être. En revanche, un état d'ambiguïté existe encore entre le rapprochement opéré au sein des Six sur différentes questions et l'action indépendante et non coordonnée de chaque Etat membre sur le plan international, quand les mêmes problèmes sont discutés.

Prenons comme exemple un cas marginal : l'huile d'olive. La CEE a organisé sa politique commune pour ce produit dès 1966-1967 (12). Mais, malgré la recommandation de la Commission, elle ne participe pas en tant que telle à l'accord international sur l'huile d'olive (13). Le Conseil n'a pris jusqu'à présent aucune décision dans cette voie, et la CEE ne remplit donc pas son rôle de grand importateur et exportateur de ce produit (14). Cet état d'ambiguïté est plus frappant encore en ce qui concerne des questions plus importantes comme la question monétaire ou la question de crédit à l'exportation. Les Etats membres agissent selon leur intérêt particulier et sans tenir compte de leur responsabilité au sein de la CEE. La progression interne de la CEE n'entraîne donc pas nécessairement un élargissement du rôle de la CEE dans le domaine international.

Les différentes questions que soulèvent les relations économiques extérieures sont excessivement complexes car elles sont mouvantes et constituent un vaste domaine où les considérations politiques dominent les problèmes juridiques et imposent parfois une solution dans le sens souhaité.

Nous constatons que, de ce fait, sur le plan international, la CEE n'a pas un statut uniforme. Sur le plan interne, les réticences des Etats membres empêchent la CEE de suivre une action ou une politique économique extérieure. De plus, ses membres veulent réduire le rôle politique de la CEE au minimum et ne veulent lui confier que des tâches techniques. Ces difficultés internes et externes ont amené la CEE à adopter une approche pragmatique au lieu de suivre une

(12) *Bulletin de la CEE*, janvier 1967, p. 46, février 1967, p. 23.

(13) Voir *JOCE* C/2 du 9 janvier 1971 : « La Commission par la communication du 29 septembre 1969 et du 17 avril 1970 a demandé que la CEE puisse adhérer à l'accord en tant que telle ».

(14) FAO, *Annuaire du commerce 1970*. Rome, 1971, p. 408 et 409 : la CEE a exporté 19.809 t. d'huile d'olive en 1967, 21.784 t. en 1968, 18.753 t. en 1969, soit pour un équivalent de 15 millions de dollars en 1967, 15 millions de dollars en 1968 et 14,3 millions de dollars en 1969. En revanche, ses importations sont plus importantes : 125.529 t. en 1967, pour un équivalent de 82,7 millions de dollars, 82.835 t. en 1968 pour un équivalent de 56 millions de dollars et 141.067 t. d'huile d'olive en 1969 pour un équivalent de 88,8 millions de dollars.

politique définie à l'avance. Cela comporte des défauts et des avantages, que nous examinerons aux chapitres suivants. Pour comprendre toutefois la conception et la structure de ses relations économiques extérieures, l'examen du système communautaire nécessite une analyse des principaux instruments prévus par le Traité de Rome.

SECTION II. — La notion de relations économiques extérieures selon les dispositions du Traité de Rome

En tant qu'organisation économique régionale dotée d'une personnalité juridique — article 210 —, la CEE a des obligations et des devoirs en cette matière. Le Traité de Rome a essentiellement prévu quelques instruments et a mis des moyens extrêmement réduits à la disposition de la CEE en ce qui concerne les relations économiques extérieures.

1. — LES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS ET LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DE LA CEE EN MATIÈRE DE RELATIONS ÉCONOMIQUES.

Les différents instruments prévus en ce domaine sont le TDC, la PCC et la PAC. Alors que sur le premier point un calendrier et un programme étaient définis, que le TDC est entré en vigueur en 1968, avant même la date prévue par le Traité de Rome, et que, sur le troisième point, la CEE est arrivée après de longs efforts à une PAC (15), la situation du deuxième point est loin d'être satisfaisante. Le Traité de Rome n'a d'ailleurs pas défini clairement ce que serait la PCC. Celle-ci serait basée sur des principes uniformes et aurait dû être mise en application à la fin de la période transitoire, ce qui n'est pas encore fait. Ces principes uniformes comprennent, d'une part, l'uniformisation des régimes d'importation et d'exportation, l'uniformisation de listes de libéralisation, de politique contingentaire et, d'autre part, l'uniformisation des mesures de défense commerciale dont celles qui sont à prendre en cas de dumping ou de subvention (16).

(15) La PAC constitue un élément des relations économiques extérieures de la CEE par le simple fait que, en organisant le Marché agricole commun sur un produit, la CEE rend effective la politique d'importation et d'exportation sur ce produit.

(16) Voir sur cette question le mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la CEE pendant la deuxième période transitoire dans le *Bulletin de la CEE*, décembre 1962,

Pendant la période transitoire, les Etats membres doivent harmoniser leurs politiques commerciales pour arriver à un régime basé sur des principes uniformes. Pour cela, les Etats membres vont d'abord coordonner leurs relations commerciales avec les pays tiers (17) afin que les conditions nécessaires soient réunies pour la mise en œuvre d'une PCC à la fin de la période transitoire. A cet effet, la Commission a soumis au Conseil des propositions relatives à la procédure à appliquer pendant la période transitoire pour la mise en œuvre d'une action commune et l'uniformisation de la politique commerciale (18).

p. 5, etc., et la déclaration de la Commission sur le programme d'harmonisation de la politique commerciale du 26 février 1964 et la décision du Conseil relative à un programme d'action en matière de politique commerciale commune dans le *JOCE* du 3 octobre 1962.

(17) Voir dans le *JOCE* du 4 novembre 1961.

(18) La question de politique commerciale est assez complexe et comprend plusieurs volets. Il y a d'abord les différentes mesures destinées à uniformiser les politiques commerciales des Etats membres et qui comprennent l'harmonisation des instruments, la création et l'application d'instruments uniformes. En matière d'importation, nous pouvons notamment citer la mise en œuvre des règlements cadres qui sont destinés à l'établissement d'une liste commune de libéralisation applicable, à l'exception des pays à économie d'Etat, par tous les pays à économie de marché, la gestion des contingents quantitatifs à l'importation dans la Communauté et l'instauration d'une procédure spéciale (voir par exemple R/2041-2043/68 *JOCE* L/303 du 18 décembre 1968, R/1228/69 *JOCE* L/159 du 1^{er} juillet 1969 et R/1829/69 *JOCE* L/235 du 18 septembre 1969, etc.), ainsi que les mesures relatives à la défense contre les pratiques du dumping, primes et subventions de la part des pays membres de la CEE (voir R/459/68 *JOCE* L/93 du 17 avril 1968).

Si nous résumons la situation en politique commerciale, nous constatons qu'en matière d'importation la PCC est effective en ce qui concerne le secteur agricole et les produits pour lesquels l'organisation commune de marché agricole est réalisée; en revanche, la situation est différente pour certains produits agricoles dont l'organisation commune de marché ne s'est pas réalisée. Dans le secteur industriel, la situation est plus complexe encore car certains secteurs, comme le textile, font exception à la règle générale et la politique à l'égard des pays à économie d'Etat. Sur ce point, la CEE suit l'objectif de « communautariser » les politiques commerciales des Etats membres en essayant, d'une part, d'établir des régimes communs applicables aux importations des pays à économie d'Etat, et, d'autre part, de consolider l'état de libéralisation déjà réalisé. Une telle action nécessite un certain transfert de pouvoir de décision à la CEE et la création des régimes unifiés pour les autres positions (voir le détail dans le *Troisième Rapport général sur l'activité des communautés*, p. 408).

En matière d'exportation, la situation paraît dans l'ensemble plus satisfaisante puisque l'harmonisation des régimes d'exportation est presque réalisée par les mesures successives et que ne subsistent encore un système de contingentement et une interdiction d'exportation à l'égard des pays tiers que sur 60 positions du TD (voir le *JOCE* L/29 du 5 février 1969).

La politique d'aide à l'exportation — assurance crédit, garanties et crédits financiers — est loin d'être unifiée.

En ce qui concerne la politique commerciale contractuelle, les premières mesures pour l'uniformisation de la durée des accords commerciaux avec les pays tiers ont été prises en 1961 (*JOCE* 1471 du 4 novembre 1961) et complétées par celles du 28 décembre 1965 (*JOCE* 233 du 23 décembre 1965). Par les différentes mesures prises, la CEE a par ailleurs commencé à conclure des accords communautaires cadres, notamment avec l'Inde et le Pakistan (*JOCE* L/240 du 28 septembre 1969). Jusqu'au 31 décembre 1972, les Etats membres peuvent être habilités par le Conseil à négocier des accords avec les pays tiers pour que leurs relations commerciales traditionnelles ne soient pas lésées, mais ils doivent respecter une procédure de consultation contraignante conduisant à l'établissement de lignes directrices pour les négociations bilatérales. Les accords ne seront conclus que dans la mesure où leur contenu ne sera pas contraire aux principes et aux directives formulés sur proposition de la Commission et

Cet instrument n'est donc pas mis encore en place. Outre ces instruments, le Traité de Rome a confié à la CEE le pouvoir de conclure des accords internationaux avec un ou des Etats tiers et un ou des organismes internationaux, ainsi que le pouvoir d'établir des relations avec les organismes internationaux et les Etats tiers.

La CEE peut négocier et conclure des accords internationaux dans le domaine tarifaire (art. 111), dans le domaine commercial (art. 113 et 114), dans le domaine d'association (art. 238) et tout accord prévu par les dispositions du Traité de Rome (art. 228).

Les accords tarifaires et commerciaux sont négociés par la Commission en consultation étroite avec un comité spécial et sous les directives du Conseil, qui les conclut à l'unanimité lors des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite (19).

L'association prévue par le Traité de Rome est un concept original et très souple qui peut varier selon le cas. Elle se caractérise par des droits et des obligations réciproques, des actions communes, des procédures particulières. Elle peut être conclue entre la CEE et des organismes internationaux ou un Etat ou des Etats tiers. Les traités d'association sont négociés par la Commission sous les directives du Conseil, qui les conclut à l'unanimité après consultation du PE.

L'article 228 attribue par contre à la CEE une compétence générale sur la conclusion de l'accord international prévu par les dispositions du Traité de Rome. La procédure prévue dans ce cas est presque identique à celle qui est relative à l'association (20). La Commission conduit la négociation sous les directives du Conseil, et ce dernier la conclut après consultation du PE.

L'adhésion d'un Etat européen à la CEE reste une relation externe jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord. L'Etat demandeur adresse sa demande au Conseil, et celui-ci, après avis de la Commission, doit se prononcer à l'unanimité. Les conditions d'admission font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur et cet accord ne peut entrer en vigueur qu'après sa ratification par tous les Etats contractants.

par le Conseil. L'autre partie, qui comprend plus de 254 accords sur les échanges commerciaux entre les Etats membres et les pays tiers, doit être remplacée par les accords commerciaux communautaires.

(19) Voir sur ces questions PESCATORE, Pierre, « Les relations extérieures des Communautés européennes », *RCADI*, 1961, Tome II, p. 9-23; RAUX, Jean, *Les relations extérieures de la CEE*, Paris, Cujas, 1966, p. 33-44.

(20) Il faut souligner que, à part les dispositions brièvement examinées, le Traité de Rome prévoit d'une façon plus générale (art. 3, 9, 18, 23, 29 et 70) la possibilité de conclure d'autres accords internationaux.

L'autre pouvoir de la CEE en cette matière est l'établissement de relations avec les organisations internationales et les pays tiers. Les articles 229, 230 et 231 du Traité de Rome permettent à la CEE d'établir les relations nécessaires avec les organisations internationales — ONU et institutions spécialisées. — C'est la Commission qui est chargée d'établir toutes les liaisons utiles avec les organes de l'ONU, de ses institutions spécialisées et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le Traité est nuancé en ce qui concerne les organisations européennes. Il s'agit du Conseil de l'Europe et de l'OECE — la CEE établit avec le premier toute coopération utile, et une étroite collaboration avec la seconde.

Enfin, l'article 16 du chapitre VI sur les privilèges et immunités des missions établies auprès de la Communauté attribue à la CEE le pouvoir d'accorder « aux missions des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté les immunités diplomatiques d'usage ».

Par ailleurs, le Traité de Rome précise comment les différents instruments de la PCC seront mis en place et selon quel procédé.

La Commission peut soumettre aux Etats membres toute recommandation utile pour uniformiser leurs listes de libéralisations à l'égard de pays tiers et à un niveau aussi élevé que possible. Si les mesures prises en matière de politique commerciale, conformément au Traité de Rome, entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs Etats membres ou si elles sont limitées par des détournements de trafic, la Commission peut recommander la méthode qui permettra aux autres Etats d'apporter la coopération nécessaire. Sinon, elle autorise les Etats membres à prendre les mesures de protection nécessaires, dont elle définit les conditions et les modalités. Toujours pendant la période transitoire, les Etats membres peuvent eux-mêmes prendre en cas d'urgence les mesures nécessaires, en notifiant aux Etats membres et à la Commission que celle-ci peut décider s'il y a lieu de modifier ou de supprimer ces mesures.

Elle peut soumettre en outre des propositions concernant l'harmonisation des régimes accordés par les Etats membres aux exportations vers les pays tiers (art. 112/1). Le Traité de Rome précise enfin, en son article 116, que les Etats membres vont essayer pendant la période transitoire de coordonner leur action en vue d'adopter, dans la mesure du possible, une attitude uniforme au sein des organismes internationaux de caractère économique sur toutes les questions présentant un intérêt particulier pour le Marché commun. Cette action ne devient obligatoire pour les Etats membres qu'après la période de

transition. A cet effet, la Commission présente au Conseil les propositions qui concernent la portée et la mise en œuvre de cette action commune et statue à la majorité qualifiée.

Pendant la période transitoire, la CEE est compétente dans le domaine tarifaire, pour établir des accords d'association et pour conclure certains types d'accords internationaux prévus par le Traité de Rome. Ce qui est frappant dans ce domaine, c'est la liberté d'action laissée aux Etats membres au sein des organismes internationaux de caractère économique pendant la période transitoire ; ils peuvent tenter d'adopter une action commune, mais, s'ils n'y arrivent pas, ils sont libres d'adopter leur propre ligne de conduite. En revanche, après la période transitoire, ils ne pourront plus mener d'action indépendante. La CEE n'a aucun pouvoir sur la politique commerciale. Elle déploie des efforts pour harmoniser la politique commerciale des Etats et ce n'est qu'après cette période transitoire que la CEE aura une PCC et les pouvoirs s'y rattachant.

Le Traité de Rome fait une nette distinction entre les activités qui sont internes et celles qui concernent les relations extérieures. Sur le premier point, l'équilibre institutionnel créé par celui-ci joue pleinement. La Commission est le moteur de la CEE, elle a le droit d'initiative qui se concrétise par ses propositions — dans le sens de l'article 149 — qui ne peuvent être modifiées par le Conseil qu'à l'unanimité. De plus, elle a un pouvoir décisionnel, bien que limité. Sur le second point, par contre, l'équilibre institutionnel n'existe pas, et la Commission n'a pas non plus de droit d'initiative. Elle ne peut pas présenter de propositions au Conseil, par exemple pour la conclusion des accords — tarifaires, commerciaux, etc. —, mais elle peut faire des recommandations. En revanche, elle peut présenter des propositions au sujet de la création des instruments pour mettre en œuvre la PCC, sur l'adoption d'une action commune au sein des organismes internationaux de caractère économique, etc. Ces aspects entrent dans le cadre interne de la CEE.

Elle ne dispose cependant d'aucun pouvoir décisionnel ni du pouvoir de représenter la CEE à l'extérieur. Le statut de la Commission sur ces questions se trouve donc en retrait sensible par rapport aux activités internes de la CEE, et elle est dépendante du Conseil. Cette différence entre les activités internes et les activités externes de la CEE nous paraît être un point capital dans le domaine des relations économiques extérieures.

Si nous voulons dresser un tableau indicatif des relations extérieures

de la CEE, nous constatons qu'il comprend le domaine tarifaire, le domaine commercial — dans son sens le plus large —, et le domaine diplomatique, c'est-à-dire sa participation à la vie internationale, qui se traduit par l'établissement de relations avec les Etats tiers et les organismes internationaux et par sa participation aux conférences internationales, ce qui peut lui permettre de devenir un sujet actif et passif de responsabilité internationale ; elle peut enfin conclure différents types d'accords internationaux, en tant que telle. Ce tableau global peut s'élargir et s'approfondir par l'accroissement de la compétence communautaire (21).

2. — LES LACUNES DU TRAITÉ DE ROME

EN MATIÈRE DE RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES.

Le Traité de Rome comporte en cette matière deux séries de lacunes :

a) la première concerne d'une part le partage de compétences entre les Etats membres et la CEE en tant que telle, et, d'autre part, la division du travail et la responsabilité, au sein de la CEE, entre la Commission et le Conseil sur ces questions ; b) la seconde série de lacunes est d'ordre pratique et laisse certains aspects aux appréciations politiques du Conseil.

A. — *Les lacunes importantes.*

i) Le Traité de Rome ne précise pas d'une manière claire et précise les compétences et les rôles de la CEE, en tant que telle, en matière de relations économiques extérieures. Les juristes sont extrêmement partagés en ce qui concerne la nature des compétences communautaires : les uns en effet lui attribuent une compétence fonctionnelle, alors que d'autres lui prêtent une compétence implicite (22). De plus, la pratique communautaire a partiellement élucidé la question du partage des compétences et la nature des compétences communau-

(21) Par élargissement du cadre de relations économiques extérieures nous entendons les cas où les nouvelles questions sont confiées à la CEE en dehors de ce que le Traité de Rome a prévu. L'approfondissement signifie l'accroissement du pouvoir de la CEE sur une question qui se trouve déjà dans le cadre de relations économiques extérieures.

(22) Voir notamment PESCATORE, *op. cit.*, p. 96 et suiv. ; DUPUY, Jean-René, « Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures », *AFDI*, 1963, p. 77 et suiv. ; REUTER, Paul, *Les organisations européennes*. Paris, PUF, 1965, p. 391 et suiv. ; *Id.*, *Les organisations internationales*. Paris, PUF, p. 224 et suiv. ; CATALANO, Nicola, *Manuel de droit des Communautés européennes*. Paris, Dalloz, 1962, p. 130 ; RAUX, *op. cit.*, p. 51 et suiv.

taires (23), qui restent encore tributaires de l'appréciation politique des Etats membres. Comme ceux-ci n'ont pas encore montré une ferme volonté politique d'accroître le pouvoir et le rôle de la CEE en cette matière tellement importante, il nous semble que cet état d'ambiguïté persistera un certain temps. Il suffit de rappeler simplement le débat controversé sur le droit de légation active de la CEE (24) qui se trouve enterré depuis plus de dix ans, sur la question de l'étendue et de la mise en œuvre des compétences externes de la Communauté, la position divergente défendue par le Conseil et la Commission a en effet donné lieu à un arrêt de la CJCE du 31 mars 1971, dans une affaire opposant la Commission au Conseil à propos de la négociation et de la conclusion par les Etats membres de l'accord européen relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route (25).

ii) Dans l'ensemble moins grave, l'autre imprécision a pourtant des conséquences pratiques aussi importantes que la première, puisqu'elle est la cause de tensions constantes entre le Conseil et la Commission. Il s'agit en effet du partage des compétences entre le Conseil et la Commission dans la conduite des relations économiques extérieures de la CEE. Ce conflit s'étend parfois aux problèmes de détail ou plus exactement aux affaires courantes (ou bien, selon la terminologie de la CEE, aux questions de « bornes de frontières ») qui proviennent des rapports entre le Conseil et la Commission « quand le contexte précis de leurs activités ne découle pas de règles du Traité » (26).

(23) REUTER, *Les organisations européennes*, op. cit., p. 394 : « Les conseillers juridiques des gouvernements et du Conseil se sont exprimés aussi abondamment et aussi catégoriquement contre toutes les conceptions théoriques... qui auraient permis d'élargir les compétences communautaires ».

(24) *Bulletin de la CEE*, février 1960, p. 25 : « Sur proposition des Commissions de la CEE et de la CEE et conformément à la décision des Conseils des 1^{er} et 2 février 1960, les trois exécutifs avaient mis une note verbale commune à la mission des Etats-Unis d'Amérique auprès des Communautés, par laquelle les trois institutions faisaient connaître l'accord de principe des Communautés pour instituer une mission commune à Washington. » Cette démarche n'ayant pas eu de suite du fait de l'opposition de la France, ce projet de mission commune a été transformé en un bureau d'information analogue à ceux qui ont été créés par la suite, à Genève ou à New York, par décision du Conseil des 14 et 15 octobre 1963. Voir *Bulletin de la CEE*, décembre 1963, p. 57.

(25) Voir affaire 22/1970 dans le *Recueil de jurisprudence de la CJCE*, vol. XVII (1971), p. 283 et suiv. et *infra*, p. 49, note 3.

(26) Voir NOËL, Emile, *Le Comité des représentants permanents dans les institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des communautés*. Bruxelles, Institut de sociologie, 1968, p. 37 : « Ces questions reviennent assez souvent : quel serait le président de la délégation communautaire et le porte-parole commun dans une conférence internationale ? Une démarche sera-t-elle faite isolément par chaque Etat membre ou collectivement au nom de la CEE ? La note à envoyer à l'OCDE sera-t-elle signée par la Commission ou par le Conseil ? », etc.

Le Traité de Rome ne précise pas clairement le pouvoir et la tâche exacte de chaque institution dans ce domaine. Si nous prenons par exemple en considération tant les dispositions du Traité de Rome que la pratique mouvante de la CEE, nous ne pouvons pas dire avec précision si c'est le Conseil, la Commission, ou les deux ensemble qui représentent la CEE à l'extérieur. La Commission établit des relations avec les organismes internationaux et mène les négociations en vue de conclure des accords internationaux sous les directives du Conseil, alors que les ambassadeurs des Etats tiers présentaient leurs lettres de créance au Président de la Commission jusqu'au compromis de Luxembourg en janvier 1966 (27). Mais la Commission n'est pas l'institution spécialisée pour représenter la CEE à l'extérieur.

Le Conseil conclut par contre les accords internationaux au nom de la CEE ; il a mené plusieurs négociations avec des Etats tiers et, depuis janvier 1966, les ambassadeurs accrédités auprès de la CEE présentent leurs lettres de créance au Président du Conseil et de la Commission. Mais le Conseil n'est pas réuni en permanence et se trouve donc dans l'impossibilité de représenter la CEE à l'extérieur du fait de ses réunions espacées. La question est donc de savoir qui représente en fait la CEE à l'extérieur.

Pour des raisons politiques et pratiques, le système institutionnel établi par le Traité de Rome s'est révélé d'autre part inefficace en matière de conclusion d'accords internationaux. La négociation est en fait un processus dynamique et évolutif, qui change d'aspect et d'objectif d'une séance à l'autre. Le Conseil n'étant pas en réunion permanente, la Commission négociatrice de la CEE ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel pour faire avancer la négociation. Il s'agit donc de savoir comment et par quel procédé on peut coordonner le rôle de la Commission dans une négociation et la prise de décisions du Conseil dans le contexte dynamique d'une négociation tout en respectant l'esprit du Traité de Rome et les exigences d'un processus évolutif.

Malgré plusieurs tentatives, la CEE n'a encore pas trouvé de solution satisfaisante. Elle a pourtant essayé plusieurs types de négociations : négociation menée par la Commission toute seule ou assistée d'un comité spécial, par une délégation mixte ou par le Conseil lui-même au nom de la CEE.

Toutes ces lacunes et imprécisions créent une tension politique entre le Conseil et la Commission, comme s'il s'agissait de deux insti-

(27) Voir *Bulletin de la CEE*, mars 1966, p. 6.

tutions concurrentes. Alors que l'une défend son rôle en se basant sur les dispositions du Traité de Rome, l'autre, pour des raisons politiques et d'ordre pratique, a tendance à apporter certains aménagements pratiques au système prévu par le Traité de Rome. Dans ce conflit stérile, ces deux principales institutions oublient l'intérêt réel de la CEE, et c'est par conséquent l'unité de la CEE à l'extérieur qui en souffre.

B. — *Les lacunes d'ordre pratique.*

Outre les lacunes importantes décrites ci-dessus, le Traité comporte plusieurs imprécisions portant sur différents aspects des relations économiques extérieures. Plusieurs questions sont notamment soulevées : A quel moment de la conclusion d'un accord international le PE serait-il consulté? Quelle serait l'étendue de l'action commune des Etats membres au sein des organismes internationaux de caractère économique en ce qui concerne les questions importantes pour la CEE? Cette action se limiterait-elle aux questions importantes ou s'inscrirait-elle dans une politique générale de la CEE? Quel serait le rôle de la CEE dans cette action commune? Servirait-elle de cadre ou aurait-elle une tâche bien déterminée? Quel type d'accord peut être conclu par la CEE (28)?

Toutes ces lacunes et ces imprécisions ont une conséquence importante : qui est d'ordre politique. Ainsi, la CEE n'a pas pu encore agir comme une unité économique sur des questions économiques internationales, alors que chaque Etat membre l'a fait séparément. Ce manque d'unité à l'extérieur, qui est le meilleur indicateur politique pour déterminer le niveau d'intégration atteint par la CEE, nous paraît également contradictoire avec les intérêts immédiats des Etats membres du simple fait que les Six, lorsqu'ils agissent en ordre dispersé, n'ont aucun poids politique ou économique sur le plan international. Leur intérêt national n'est donc pas mieux défendu séparément que s'ils pouvaient agir comme une unité cohérente. De cette manière, non seulement leur capacité de négociation se trouverait considérablement accrue, mais leur influence politique et économique sur le plan international en serait considérablement renforcée. Ils pourraient ainsi en retirer des gains politiques et économiques importants.

(28) A propos de conclusion des accords internationaux, le professeur REUTER signale que, « selon l'interprétation des gouvernements, la CEE ne peut conclure d'accords qu'en matière commerciale (à l'exclusion du travail, du droit d'établissement, des questions monétaires, etc.) et en matière d'association » (*Organisations européennes, op. cit.*, p. 394).

Sur le plan pratique, la concentration des pouvoirs au sein du Conseil a excessivement surchargé son ordre du jour avec les questions des relations économiques extérieures (29). Celles-ci sont examinées non pas dans le cadre d'une politique communautaire mais dans le cadre original. De ce fait, chaque question et chaque action communautaire nécessitent un effort administratif considérable et, surtout, plusieurs mois de travail. Ce qui force la CEE à travailler avec un système administratif lourd et difficile à manier.

SECTION III. — La structure des relations économiques extérieures

Si nous nous bornons aux données du Traité de Rome et surtout à la pratique communautaire, nous constatons que les relations extérieures se développent sur trois domaines complémentaires : domaine étatique, domaine contigu et domaine communautaire.

Alors que certaines questions changent de domaine du fait de la progression de la CEE, les autres questions évoluent sur les trois domaines à la fois. Cette structure à trois compartiments nécessite quelques explications. Les frontières entre les domaines, loin d'être étanches, sont au contraire floues et vagues puisqu'elles évoluent dans l'espace et dans le temps et ont donc une structure dynamique : un mouvement de gauche à droite ou de droite à gauche est ainsi possible. Dans cette structure, les domaines ne sont pas superposés, mais se trouvent au contraire au même niveau, l'un à côté de l'autre, par le simple fait qu'ils sont indivisibles, inséparables et forment un tout : c'est l'ensemble des relations économiques extérieures de la CEE.

Il est difficile de définir d'une manière précise les frontières entre les domaines, car elles constituent une marge mouvante et souple, et ne sont donc pas fixes ou rigides. Cette structure reflète aussi bien l'esprit du Traité de Rome que la pratique de la CEE.

Pendant la période transitoire, le domaine communautaire comprend l'établissement des relations entre la CEE et les organisations internationales, entre la CEE et les pays tiers — d'après la pratique de la CEE —, les questions tarifaires et la conclusion d'accords internationaux ; l'association selon le contenu de l'accord envisagé peut se trouver dans le domaine contigu ou dans le domaine communautaire.

(29) Voir *infra*, p. 397 et suiv.

Egalement durant la période transitoire et dans le domaine étatique, les Etats membres sont compétents pour l'adhésion d'un pays européen à la CEE, sur la politique commerciale, sur l'action des Etats membres dans les conférences internationales et dans les réunions des organismes internationaux de caractère économique. Un ou plusieurs Etats membres peuvent unilatéralement prendre, en cas d'urgence, des mesures de protection quand les difficultés économiques proviennent de la mise en application des décisions prises en matière de politique commerciale. Ils perdent ce droit après l'achèvement de la période transitoire.

La CEE en revanche définit les politiques communes, réalise l'union douanière, etc., et commence ainsi à modifier sensiblement la structure initiale de relations économiques extérieures. De cette manière également, le domaine étatique commence à perdre de son importance, et un domaine se développe entre le domaine étatique et le domaine communautaire — le domaine contigu. C'est justement là que commencent les difficultés et que les frontières deviennent de plus en plus floues et mouvantes. La politique commerciale commence par exemple à passer du domaine étatique au domaine contigu. La question n'est pas aisée là non plus, du fait que certains éléments de la politique commerciale se trouvent dans le domaine contigu et d'autres dans le domaine étatique. Citons, comme premier exemple, la politique commerciale contractuelle qui commence à passer du domaine étatique au domaine contigu. Actuellement, le Conseil donne à tel ou à tel Etat membre l'autorisation de conclure ou de prolonger ses accords commerciaux avec les pays tiers afin d'éviter toute interruption des relations commerciales traditionnelles. Mais cette négociation fait désormais l'objet de consultations préalables obligatoires à l'intérieur de la CEE, et ne peut être menée que selon les directives communes approuvées par le Conseil qui statue sur proposition de la Commission (30).

Autre exemple, la question des pays à économie d'Etat reste dans le domaine étatique — surtout en ce qui concerne l'assurance des crédits, etc. Dans le premier cas, la CEE en tant que telle a un droit de regard et de contrôle sur ce que fait l'Etat membre, ce qui n'était pas le cas avant 1969. C'est pourquoi le premier cas se trouve dans le domaine contigu et le second dans le domaine étatique. La CEE en tant que telle commence par ailleurs à participer aux conférences

(30) JOCE L/326 du 27 décembre 1969.

internationales sur les produits de base ou sur les accords internationaux. Elle n'a pas de statut uniforme et a parfois un statut *sui generis* : elle peut ainsi négocier les articles concernant la politique agricole commune ou commerciale (31), mais elle a le statut d'observateur dans d'autres cas. Cette question se développe donc tant dans le domaine harmonisé que dans le domaine étatique (32). Enfin, les Etats membres se consultent de plus en plus au sein des organismes économiques internationaux et adoptent assez souvent une politique commune. Avec toutes ces évolutions et développements, ces questions ont changé de domaine, ce qui revient en pratique à un accroissement du pouvoir et de la responsabilité politique communautaire. Car, dans le domaine étatique, la CEE en tant que telle n'a aucun pouvoir. Sa compétence ne commençant qu'avec le domaine contigu, et ne pouvant accomplir toute seule ses tâches, il faut donc une intervention directe des Etats membres en tant que tels, du simple fait que le Traité de Rome n'a pas attribué à la CEE de compétence en cette matière. La CEE, par exemple, du moins théoriquement et jusqu'à l'obtention de ressources propres, n'a pas de moyens financiers pour accorder une aide financière. C'est pourquoi, lorsque celle-ci est prévue dans le cadre d'une négociation par exemple, une aide financière rend évidente l'intervention des Etats membres. Ce changement de domaine n'est pourtant pas automatique, mais au contraire pragmatique et complexe. En d'autres termes, la CEE, en définissant une politique commune ou en passant d'une phase à l'autre, n'obtient pas juridiquement et surtout pas politiquement le droit de défendre l'intérêt de la CEE sur la scène internationale. C'est pourquoi il lui faut d'abord l'acceptation politique de ses membres au sein de la CEE et celle des pays tiers ensuite.

Dans le domaine étatique, les Etats membres ont la compétence et l'entière responsabilité politique. Même si la CEE participe aux travaux, elle a un rôle plutôt tourné vers l'intérieur. Elle peut jouer le rôle du conseiller et remplir certains mandats confiés par le Conseil, mais cela ne va pas plus loin. Autrement dit, elle n'a pas une quelconque responsabilité politique. Dans les conférences annuelles des organismes internationaux, la CEE a par exemple un rôle d'observateur. Elle peut y intervenir pour expliquer la position de la CEE mais elle n'a pas le droit de siéger en dehors des places réservées aux observateurs et n'a pas de droit de vote. A la Conférence internatio-

(31) Voir *infra*, p. 511.

(32) JOCE L/187 du 31 juillet 1969, JOCE L/240 du 24 septembre 1969.

nale sur l'étain, par contre, elle a pris place avec rang de négociateur, et a signé l'accord sans avoir le droit de vote, c'est-à-dire en n'ayant qu'une responsabilité politique limitée.

En dégagant les caractéristiques de ces trois domaines pour mieux comprendre l'approche adoptée et son utilité, nous constatons que le domaine étatique correspondait parfaitement au commencement de la CEE. Les Etats membres avaient tous les pouvoirs sur l'ensemble de leurs relations économiques extérieures. Mais la création de la CEE a permis un certain transfert de compétences, transfert entier, partiel ou lié à d'autres conditions comme la mise en application de la PCC. En vertu du Traité de Rome et des décisions prises par la CEE, le domaine communautaire représente généralement des questions pour lesquelles la CEE est pleinement compétente. Dans le domaine tarifaire, au début du Marché commun, les tarifs douaniers étaient nationaux, les concessions accordées et obtenues se trouvaient dans chaque tarif national et leur transposition dans le TDC nécessitait une négociation tarifaire avec chaque PC. C'est à partir de ce moment que la CEE commençait à exercer son pouvoir en matière tarifaire. Ce domaine se caractérisant par la fusion des Etats membres au sein de la CEE, c'est la CEE en tant qu'entité qui défend sur le plan international l'intérêt des Etats membres et assume ainsi une certaine responsabilité politique (33).

Dans le domaine contigu, par contre, les six Etats membres, loin d'être complètement effacés, gardent leur propre identité et la manifestent par l'existence de politiques nationales distinctes. L'action de la CEE consiste en fait à rapprocher ces six différentes politiques. Elle définit les principes généraux et les Etats membres, par leurs décisions nationales, apportent les modifications nécessaires pour qu'elles se basent sur les mêmes principes. Six politiques existent donc, mais elles se rapprochent. C'est la raison pour laquelle la CEE ne peut défendre les intérêts de chaque Etat membre mais a seulement la possibilité de défendre les principes généraux qu'elle a elle-même définis. Les questions qui se trouvent dans le domaine contigu peuvent y rester telles quelles ou bien peuvent être transférées dans le domaine communautaire. De même, par le recul de l'intégration, une question peut passer assez facilement du domaine communautaire au domaine contigu ou au domaine étatique.

(33) Même dans ce cas, il y a une double représentation : celle des Etats membres et celle de la CEE. Comme ils ne veulent pas perdre un nombre important de voix, les premiers disposent du droit de vote mais non la seconde. Mais ils sont représentés parfois par une seule délégation dans les négociations.

CHAPITRE II

LES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE RELATIONS EXTÉRIEURES

L'élaboration des décisions communautaires en matière de relations extérieures est un sujet très vaste et très complexe du fait de ses dimensions juridiques, politiques et institutionnelles. Comme nous l'avons constaté au chapitre premier, l'action communautaire touche essentiellement aux rapports économiques et commerciaux avec les pays tiers et les organisations internationales, et à sa participation aux rencontres internationales. Au sein même de la CEE, ces questions embrassent trois domaines complémentaires : le domaine étatique, le domaine contigu et le domaine communautaire, dans lesquels la compétence respective des Etats membres et de la CEE n'est pas définie, que ce soit séparément ou ensemble. En matière de relations extérieures, la CEE ne dispose pas d'un mécanisme uniforme de prise de décisions. Au contraire, des solutions plus ou moins nuancées seront adoptées, d'une part, selon le type de la question et, d'autre part, selon les influences des politiques conjoncturelles des Etats membres et aussi selon des considérations pratiques. La solution adoptée dépendra également des politiques étrangères des Etats membres, qui ont des objectifs et des orientations qui diffèrent et pour lesquels aucun effort de rapprochement, de coordination et d'harmonisation n'existe au sein de la CEE. Ce fut du moins le cas pendant la période étudiée pour des questions qui présentaient d'ailleurs un intérêt limité et partiel dans l'ensemble de la politique étrangère de chaque Etat membre.

Les décisions de la CEE en matière de relations extérieures sont par ailleurs caractérisées par la superposition de deux décisions complémentaires qui sont le résultat de deux négociations différentes : la négociation qui a lieu au sein de la CEE et la négociation ou la prise de contact avec un Etat tiers ou une organisation internationale, qui se prolonge parallèlement à la première jusqu'à la prise de décision, et même au-delà si une institution commune est mise sur pied. Ni les participants ni les pouvoirs de ceux-ci ne sont les mêmes au cours de ces deux phases. Lors de la première phase, les Etats membres négocient directement entre eux : les divers intérêts nationaux sont

défendus au sein du Conseil par les ministres, ou au sein des comités par des fonctionnaires nationaux qui dépendent directement de l'autorité nationale. Dans la seconde phase, en revanche, la position commune (définie en fonction des intérêts nationaux) est défendue par les institutions communes, ou par leurs délégués qui dépendent de l'autorité commune. Enfin, les intérêts en jeu tant sur le plan interne communautaire que sur le plan des relations extérieures sont rarement comparables par leur importance et par leur urgence, du moins pour la période considérée.

A tout cela, il faut encore ajouter une autre divergence de vues qui divise constamment les Etats membres et qui touche au rôle et à la responsabilité que peut assumer sur le plan international la CEE en tant que telle. Mais, en tant que système en pleine formation (1) et en constante évolution, la Communauté se rapproche tantôt du système étatique, tantôt du système des organisations internationales. C'est pourquoi l'analyse de la prise de décisions au sein d'un Etat ou au sein d'une organisation internationale est complètement différente lorsqu'il s'agit du système communautaire dans son ensemble, et en particulier de ses relations extérieures. Pendant la période analysée, la CEE n'a pas réussi à réaliser un semblant d'harmonisation des politiques étrangères la concernant, manquant donc totalement de politique harmonisée en la matière : le système pragmatique de consultations entre les Etats membres dans le cadre des conférences et des réunions internationales, ne leur a jamais permis de rapprocher leurs politiques nationales économiques extérieures. Ce cadre n'a donc permis d'assurer qu'une simple collaboration et qu'un minimum de coordination entre les Etats membres.

Tous ces éléments nous poussent à examiner les décisions communautaires en matière de relations extérieures avant d'entreprendre l'étude en profondeur de différents cas. Nous nous proposons donc d'analyser d'abord l'aspect institutionnel en matière de décisions, puis la prise de décisions par le système communautaire en matière de relations extérieures avec son cadre habituel. Cette distinction laisse

(1) Sur cette question controversée, voir notamment DENIAU, Jean-François, *The Common Market*. London, Barrie and Rockliff, 1960, p. 6; LINDBERG, Léon N., *The Political Dynamics of the European Economic Integration*. Stanford, Stanford University Press, 1963, p. 4 et suiv.; *Id.*, *L'intégration en tant que source de tension s'exerçant sur le système de la Communauté européenne*. Bruxelles, Service de presse et d'information des CE, juillet 1967. p. 3 et suiv.; HAAS, Ernst B., « International Integration », *Int. Org.* vol. XV, p. 366 et suiv.; RABIER, Jean R., *L'information des Européens et l'intégration de l'Europe*. Bruxelles, Institut d'Etudes européennes, p. 18 et 19; SIDJANSKI, Dusan, *Dimensions européennes de la science politique*. Paris, Librairie de droit et de jurisprudence, 1963, p. 75 et suiv. et 188 et suiv.

supposer que la CEE a deux types de processus de décision. Cela est vrai en partie si nous considérons le fonctionnement normal de la CEE, le pouvoir de ses organes et surtout l'équilibre créé entre l'organe exécutif (le Conseil) et l'organe chargé d'élaborer les propositions (la Commission). Nous constatons alors que ces aspects sont très différents en matière de relations extérieures.

Cette double analyse nous permettra de mieux comprendre les caractéristiques de ce système, ses avantages et ses défauts, ses atouts et ses faiblesses. Elle nous permettra également de savoir pourquoi une telle distinction existe au sein de la CEE et si elle renforce ou affaiblit la cohésion de la CEE sur le plan international.

SECTION I^{re}. — L'aspect institutionnel en matière de décisions

Les pouvoirs et le fonctionnement des organes de la CEE sont longuement décrits dans différents ouvrages, et ce n'est pas notre propos d'en traiter ici. Mais il nous faut examiner cependant, d'une manière générale, le fonctionnement de la CEE dans son cadre habituel et dans le cadre des relations extérieures.

1. — LES CARACTÉRISTIQUES INSTITUTIONNELLES DU SYSTÈME COMMUNAUTAIRE.

A. La prise de décisions dans la CEE est originale et complexe. Chaque décision est le résultat d'un compromis, auquel participe le Conseil qui est un organe intergouvernemental, qui n'est soumis à aucun contrôle politique et qui prend ses décisions en se basant sur les propositions de la Commission. Celle-ci est un organe indépendant et collégial de la CEE, avec un droit d'initiative et un certain pouvoir de décision d'ordre exécutoire délégué par le Conseil, assurant ainsi une continuité et une permanence dans le fonctionnement interne de la Communauté. En tant que gardienne du Traité, la Commission en outre contrôle les exécutions des Etats membres et est politiquement responsable devant le Parlement européen. Le PE, organe consultatif de la CEE où sont représentés les parlements des Six, exprime son avis sur certains types d'actes communautaires et exerce sur la Commission un contrôle plus théorique qu'effectif. Le CES, institution consultative formée par les représentants de différents groupes socio-économiques, donne son avis sur certaines décisions de la CEE. La

CJCE assure le contrôle juridique par ses arrêts obligatoires et exécutoires tant en ce qui concerne les institutions que les Etats membres, ainsi que les personnes morales et physiques.

Ces organes sont assistés par plusieurs comités techniques et peuvent associer à leurs activités divers organismes professionnels structurés au niveau communautaire. Ce système reste perméable aux pressions venant de l'intérieur et de l'extérieur de la CEE. Sur ce point précis, le système communautaire se rapproche de celui de l'Etat national tout en s'éloignant du système des organisations internationales.

B. Le système institutionnel, tel qu'il était prévu par le Traité de Rome et tel qu'il a évolué depuis des années, constitue un ensemble dynamique qui provient d'une part de sa structure originale et d'autre part de son évolution permanente. Evoluant sans cesse par ses propres actions, il change de structure et même de fonctionnement afin de mieux s'adapter aux conditions nouvelles. Ainsi, les objectifs fixés par les Traités se sont constamment élargis, complétés et adaptés aux besoins communautaires (2). De cette manière, la Communauté a subi depuis sa création des transformations radicales et il y a eu essentiellement deux changements fondamentaux. Le premier s'est traduit par un approfondissement du champ d'activité de la CEE : non seulement le rôle et le pouvoir des organes communautaires se sont considérablement accrus pour des questions qui sont passées du stade de l'élaboration à celui de l'exécution, mais aussi un transfert de compétence du centre national de décision vers le centre communautaire de décision est devenu effectif grâce à la définition des politiques communes. Une interpénétration toujours plus grande, plus profonde, s'est ainsi développée entre les Etats membres. L'autre changement concerne l'élargissement du champ d'activité de la CEE vers de nouveaux horizons : plusieurs questions non prévues dans le Traité de Rome nécessitent aujourd'hui la création de nouveaux réseaux de contacts et de communications au niveau de la CEE entre les Etats membres.

Ce double changement exige une restructuration, une mise au point permanente de stratégie, de politique, de conception communautaire.

(2) Voir, sur ces questions, EASTON, David, *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965, p. 114 et suiv.; EASTON, David, *A System Analysis of Political Life*. New York, John Wiley, 1965, p. 171-189; LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, Stuart, *Europe's Would-be Policy. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970, p. 110 à 116.

Les problèmes rencontrés, la conception dans la prise en main de ces questions évoluent considérablement. Ce processus dynamique de réadaptation des objectifs aux conditions nouvelles, ce changement quasi permanent constituent l'originalité et la différence essentielle avec les organisations internationales, qui ont une structure et un mode de fonctionnement relativement statiques.

2. — LES ASPECTS INSTITUTIONNELS DU SYSTÈME COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE RELATIONS EXTÉRIEURES.

4. L'équilibre institutionnel mis sur pied entre le Conseil et la Commission n'existe pas en matière de relations extérieures de la CEE. D'abord, la Commission ne dispose pas de droit d'initiative en ce qui concerne les questions les plus importantes des relations extérieures comme la conclusion d'accords tarifaires ou commerciaux, d'association et autres, en ce qui concerne l'établissement de relations entre la CEE et un pays tiers, etc. Elle agit ensuite, selon les directives du Conseil, comme représentant diplomatique de la CEE ou comme son conseiller technique pour la conclusion d'accords communautaires. La position de la Commission s'est affaiblie par rapport au Conseil qui s'affirme dans ce processus comme un organe clef. C'est lui qui décide, qui contrôle tout. Le CES ne participe pas du tout à ce processus. La position du PE est très particulière car il n'est consulté sur certains types d'accords qu'après leur signature, et son avis n'a donc aucun effet concret sur leur élaboration. Sur les autres questions, il est simplement tenu au courant par les commissaires ou par le président du Conseil en exercice, sans pouvoir exprimer son avis. La Commission et le Conseil n'étaient pas d'accord dans l'exercice des compétences extérieures de la Communauté. C'est seulement après l'arrêt de la CJCE dans l'affaire opposant la Commission au Conseil que cette question a trouvé une certaine solution (3). D'autre part il arrive toutefois qu'il soit difficile pour les Communautés de s'imposer comme partenaire à cause de la réticence de certains pays tiers à reconnaître la personnalité internationale de la Communauté ou au moins à lui reconnaître le droit d'être partie contractante à des accords internationaux multilatéraux et de disposer du droit de vote. Ce

(3) Voir *infra*, p. 409; et l'affaire 22/1970 : SIMON, Denys, PASQUARELLI Enrico, G., KLEMAN, Nicole, *La CEE dans les relations internationales*. Nancy, Centre universitaire de Nancy, 1972, p. 15 et suiv. : « Sur la signification de l'arrêt 22/1970 ».

deuxième aspect n'a pas encore été résolu jusqu'à maintenant. C'est le cas pour les questions importantes, mais la situation n'est pas meilleure en ce qui concerne les affaires courantes qui semblent revêtir un aspect politique tout particulier en cette matière. Ces conflits de « bornes frontières » touchent à la délimitation des activités du Conseil et à celles de la Commission, quand cette délimitation ne découle pas du Traité de Rome (4), ce qui est assez fréquent en matière de relations extérieures et politiquement important. Il suffit de rappeler le conflit qui opposa le Conseil à la Commission au sujet de la note à envoyer à l'OCDE (5) ou de la participation de la CEE à la foire d'Osaka (6). Cette tension artificielle crée entre les deux organes une concurrence déplacée dans un domaine aussi important que les relations extérieures et qui n'existe pas dans d'autres domaines.

B. En matière de relations extérieures, la Communauté a créé un système pragmatique dans sa conception (7) mais extrêmement complexe, lent et rigide dans son fonctionnement : chaque question est examinée par le Conseil dans son cadre original et non dans le cadre d'une politique communautaire, système qui encombre artificiellement l'ordre du jour déjà chargé du Conseil du COREPER et de la Commission, et crée un goulot d'étranglement dans les organes communautaires. La CEE, peut-être sans le vouloir, a ainsi adopté un système lourd (8), complexe et rigide (9) tant en matière de prépara-

(4) Voir NOËL, « Le Comité des représentants permanents », *op. cit.*, p. 37 et suiv.

(5) Voir *infra*, p. 407.

(6) Voir *infra*, p. 408.

(7) Le seul programme envisagé par la Commission en cette matière se trouve dans *Le programme d'action dans la seconde période transitoire*, *op. cit.*, qui comporte quatre chapitres inspirés des problèmes de l'année 1962 sur les relations extérieures :

L'élargissement de la Communauté.

Le « partnership » avec les Etats-Unis.

L'aide aux pays en voie de développement.

Le caractère libéral de la politique commerciale de la Communauté.

Programme de travail des Communautés, 20 mars 1969, Secrétaire général de la Commission, p. 29 : « Les relations extérieures, par leur nature, échappent en général, sous réserve des échéances formellement prévues dans certains cas, à une programmation dans les formes indiquées aux tableaux qui précèdent... ».

(8) REY, Jean, « Intégration économique et du continent européen, problèmes et perspectives », *Revue de la Société d'études et d'expansion*, mai-juin 1967, n° 226, p. 54 : « Il est vrai que j'ai dit publiquement à Strasbourg qu'il faudrait au moins trois ans — c'était en septembre 1966 — avant que les Anglais ne soient matériellement dans le MC, et j'avais expliqué la chose de la manière suivante, en disant que les sondages allaient durer un an et que la négociation durerait un an, ce qui serait très court. ... Certes, le MC est une institution puissante, mais son mécanisme n'est pas rapide, ce qui se conçoit avec des ministres très occupés, six gouvernements qui ont leurs problèmes internes, leurs élections, leurs crises politiques... ».

(9) REY, Jean, « Etat présent des problèmes européens », *Chronique de politique étrangère*, mars 1966, p. 156 : « Nous avons un mécanisme qui a ses défauts. Les pays tiers en souffrent

tion interne qu'en matière des négociations : la définition d'une position dite commune prend trop de temps, le marchandage interne, l'intérêt particulier de tel ou tel Etat membre, l'unanimité empêchent le Conseil de définir rapidement sa position. Le négociateur de la CEE revient constamment devant le Conseil pour prendre son avis, sa décision sur l'évolution des travaux. Comme celui-ci n'est pas en réunion permanente, le négociateur doit attendre sa décision puisque son mandat est généralement défini d'une manière stricte et ferme (10) et ne peut être modifié ou élargi que par le Conseil. La situation de l'Etat tiers, mise à part celle des Etats-Unis, qui négocie avec la CEE est encore pire car la position définie par la CEE est la plupart du temps à prendre ou à laisser. De plus, la CEE dicte plus ou moins le rythme et l'ordre du jour des travaux, ce qui enlève sa liberté d'action non seulement à son négociateur mais aussi à son interlocuteur du fait que le négociateur commun ne peut discuter que les points qui figurent dans le mandat de négociation (11).

Par ailleurs, pour les décisions cadres — politique commerciale commune, relations avec divers pays, etc. —, la CEE se trouve encore au stade de l'élaboration et non à celui de l'exécution. C'est pourquoi, en cette matière plus qu'en toute autre, le fonctionnement du système communautaire n'a pas suivi l'évolution et l'élargissement de son activité. Le système conçu à l'origine n'a pas été transformé radicalement et ne répond plus par conséquent aux besoins communautaires.

SECTION II. — La prise de décisions par le système communautaire

I. — L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES.

Par décision communautaire, nous entendons plus particulièrement toute résolution, clairement exprimée par les organes communautaires,

parfois. De temps en temps, ils trouvent qu'on les place devant le fait accompli. Vous savez comment cela se passe. Ils viennent nous voir en nous demandant si c'est vrai que vous allez faire cela. Alors on répond : « Mais non, Monsieur l'Ambassadeur, il n'en est pas encore question, on y réfléchit. L'administration n'a pas encore décidé, on n'a pas encore parlé en Commission. Messieurs les Représentants permanents n'ont même pas encore entendu parler de ce problème, les ministres encore moins. Ne vous inquiétez pas ». Et puis quand les ambassadeurs reviennent au bout de trois mois, en disant : « Ecoutez ce problème... — Oh Monsieur l'Ambassadeur, on a eu tant de peine à se mettre d'accord à Six, vous n'allez pas remettre cela en cause, tout de même ».

(10) Dans plusieurs mandats de négociation confiés à la Commission, il est stipulé que telle question ne peut pas être discutée même à titre « préliminaire ou exploratoire ».

(11) Voir note 10 ci-dessus.

« qui offre un contenu applicable et qui est produite et supportée par une volonté décidée à appliquer » (12). La définition extensive de la décision englobe non seulement les actes juridiques formels comme le règlement, la directive, la décision, la recommandation ou l'accord international conclu par la CEE mais aussi « tout acte de portée politique ou administrative touchant à la procédure » (13) comme la résolution ou la décision au sens large du terme. L'élaboration d'une telle décision peut alors être une délibération courte ou longue, en commun ou individuelle, réfléchie, rarement spontanée et souvent négociée.

Au sein de la Communauté, chaque décision est caractérisée par un compromis négocié (14) global, de nature assez souvent politique. Elle est élaborée assez souvent progressivement, selon le déroulement des négociations techniques ou politiques qui sont menées à différents niveaux. Jusqu'à l'ultime marchandage qui se déroule au sein du Conseil, aucun des principaux acteurs — Etats membres et Commission — ne peut probablement prévoir quand et à quel niveau le compromis pourra être acceptable par les Six. La proposition de la Commission ne lie pas les Six mais elle sert généralement à ouvrir le débat (15). Les réunions d'experts et celles du COREPER permettent de clarifier les positions respectives de chaque intéressé. Si un compromis se dégage lors de ces réunions préparatoires, le Conseil entérine simplement le texte mis sur pied par le COREPER en accord avec le représentant de la Commission. Sinon, le Conseil reprend la discussion. Mais il nous faut insister sur les aspects politiques et conflictuels des décisions communautaires : du fait d'une manque d'information, les acteurs sont généralement incertains des intentions de chaque intéressé et plus particulièrement des dernières concessions qu'ils peuvent demander ou céder réciproquement. Le compromis se dessine au fur et à mesure que le marchandage transactionnel avance au Conseil, car les Six recherchent généralement un accord plus ou moins équilibré (16) entre les différentes positions défendues. Quoique leur

(12) *La décision dans les Communautés européennes*. Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1969, p. xvii.

(13) *Ibid.*, p. xvii et suiv.

(14) BERNARD, Stéphane, « Pouvoir et influence », *ibid.*, p. 471 et suiv.

(15) ALTING VON GEUSAU, Franz, A. M., « Problèmes institutionnels des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 3/1966, p. 227 et suiv.

(16) Cette notion sur laquelle nous reviendrons plus longuement a été clairement exprimée par M. Schroeder lors de la centième session du Conseil des ministres, les 1^{er} et 2 avril 1963. Il proposa l'établissement d'un équilibre entre la consolidation interne et le développement des rapports externes de la Communauté, en insistant sur la nécessité « d'équilibrer les avantages

but soit de satisfaire politiquement tous les intéressés, chaque question ou position défendue par tel ou tel Etat membre est considérée comme une « monnaie d'échange potentielle » en contrepartie d'une concession ou d'un avantage quelconque. Ce n'est donc pas une décision qui est réfléchie, prise en dehors de toute influence ou pression politique, et par laquelle le centre de décision chercherait la meilleure solution dans l'intérêt général de la Communauté. Au contraire, les négociations communautaires semblent suivre deux objectifs fondamentaux, puisqu'il s'agit de mécontenter le moins possible, et de prendre le plus possible en considération tous les aspects du problème. La décision élaborée dans un tel contexte, après des marchandages longs et compliqués, peut donc ne pas répondre à l'intérêt communautaire. Pour éviter un blocage éventuel ou pour des raisons d'ordre politique interne à un Etat membre (comme des élections), les Six peuvent adopter des solutions partielles ou transitoires.

Par ailleurs, il n'existe au sein de la CEE aucune institution qui puisse faire prévaloir l'intérêt communautaire sur l'intérêt national. Ensuite, le Traité de Rome n'a jamais défini clairement l'objectif de la CEE sur telle ou telle question. Enfin, à part les questions tarifaires et agricoles, il n'existe guère de domaine pour lequel les responsables aient défini une politique à moyen et à long terme. Pire encore, aucune liste de priorités assortie d'un calendrier conforme aux besoins communautaires n'a jamais été établie. De temps à autre, cependant, le Conseil par ses résolutions et la Commission par ses programmes de travail annuel ou pluriannuel élaborent une certaine liste de priorités concernant les affaires communautaires, mais ces plans ne sont jamais respectés. Il suffit de rappeler à cet égard la résolution du Conseil sur la politique des transports (17) ou celle sur la recherche scientifique du 31 octobre 1967 (18), et le peu de progrès enregistrés depuis lors.

Pour toutes ces raisons, les décisions communautaires ne peuvent s'expliquer par la notion de décision rationnelle (19), qui respecterait

et les inconvénients des décisions communautaires ». Voir *Europedocument*, n° 197, 10 avril 1963; *Le Monde*, 24 avril 1963; et BOUJY, Georges, *Le développement organique de la CEE*, thèse de l'Université de Nice, 1964, p. 66 et suiv.

(17) Résolution du Conseil du 20 octobre 1966. Voir le texte dans Doc. R/115 0/66, trans. 72, 21 octobre 1966, et la communication de la Commission au Conseil faite le 10 février 1967 dans le *Suppl. du Bulletin de la CEE*, mars 1967.

(18) Doc. du PE, 146/1967, p. 11.

(19) Voir, sur cette question, SCOTT, William, *Rationality and Non Rationality of International Attitude*. Evanston Northwestern University, 1961, p. 10; RAPOPORT, Anatol, *Combats, débats et jeux*, traduit par J. de la Thebeaudière et A. Ferrani, Paris, Dunod, 1967, p. 78, « Con-

un ordre de priorités établi en fonction des besoins communautaires et en fonction des moyens dont elle dispose pour atteindre efficacement l'objectif fixé par les Traités ou par les responsables. Nous ne voulons pas dire que les décisions communautaires soient irrationnelles, mais simplement que la notion de décision rationnelle reste insuffisante et très superficielle dans les décisions communautaires.

2. — LE PIVOT DE DÉCISION.

Toutes les décisions communautaires sans exception, même celles qui sont relatives à l'exécution, sont des compromis négociés qui doivent respecter les exigences des différentes parties pour être acceptées à l'unanimité par les Etats membres. Dès la phase préparatoire, un dialogue s'engage en effet entre la Commission et les administrations nationales : elles échangent des idées et discutent des mesures à prendre. Il y a donc un échange constant d'influence entre les Six et les institutions communautaires, et le compromis négocié ne sera en fait qu'un accord unanime auquel chaque Etat membre aura souscrit. Si nous considérons la pratique communautaire à cet égard, nous constatons que les décisions importantes sont toujours prises à l'unanimité et plus encore depuis l'accord ou plutôt le désaccord de Luxembourg (20).

Les intérêts des Etats membres sur une question sont parfois divergents ou opposés, et n'ont pas toujours la même intensité. De ce fait, l'intérêt communautaire ne peut se définir comme une simple addition ou soustraction des intérêts nationaux, surtout qu'il lèse toujours quelque intérêt national. Au stade où se trouve actuellement la CEE, l'intérêt communautaire n'est donc pas l'unique ou même la motivation la plus importante des décisions communautaires, élaborées plutôt en fonction des intérêts nationaux. Mais les Etats membres ne peuvent pas tous avoir les mêmes intérêts ou les mêmes positions sur une question négociée en raison de données différentes sur les plans économique, politique, social ou autre : certaines questions présenteront un intérêt très important pour les uns mais secondaire pour les autres. Les pays qui ont un intérêt vital sur une question négociée formeront

duite rationnelle »; URIO, Paolo, « Décision rationnelle et défense nationale en Suisse », *Annuaire suisse de science politique*, n° 11, 1971, p. 27; BRAYBROOKE, David and LINDBLOM, Charles, *A Strategy of Decision*. New York, The Free Press, 1963, p. 14-27.

(20) Voir le texte du mémorandum français et l'accord de Luxembourg dans *Bulletin de la CEE*, mars 1966, p. 3 et suiv.

en quelque sorte le ou les pivots autour desquels la décision sera élaborée (21), et le compromis négocié respectera ou du moins tiendra largement compte de la ou des positions défendues par ces Etats membres. Il peut exister un ou plusieurs pivots concernant la décision, dont l'ensemble produira le texte du compromis. Pour mieux expliquer cette notion, désignons chaque Etat membre par une lettre : la RFA : A ; la Belgique : B ; la France : F ; l'Italie : I ; le Luxembourg : L ; les Pays-Bas : P. Supposons que l'intérêt vital de l'Italie et de la France soit en cause dans une question négociée : le compromis accepté à l'unanimité des Six pourra être exprimé par l'ensemble des six lettres. Mais la position défendue par la France et par l'Italie en tant que pivot de décision figurerait en première partie dans un tel compromis, c'est-à-dire *FI* ABLP ou *FI* LABP, etc. En d'autres termes, quel que soit le compromis dans lequel les positions française et italienne constitueraient le pivot de décision, celui-ci commencerait toujours par les deux lettres *FI*, suivies par la position des autres sans qu'il y ait pour autant un ordre entre eux.

Dans le système communautaire, le ou les pivots de décision s'expliquent par la notion de l'intérêt vital d'un ou de pays sur une question. C'est là une notion subjective, vague et imprécise qui n'a jamais été clairement définie au sein de la CEE. Mais les Etats membres ont toujours respecté ce principe, et la décision communautaire respecte l'intérêt vital du ou des Etats membres en leur donnant un avantage relatif lors des négociations. Le pivot de décision est donc un élément capital dans l'élaboration des décisions communautaires, avec cependant d'autres prérogatives puisqu'il s'agit de répartir équitablement entre les Six les pertes et les récompenses des décisions communautaires.

3. — UN ESSAI POUR EXPLIQUER LA PRISE DE DÉCISION COMMUNAUTAIRE.

Le fonctionnement du système communautaire nous a montré que, depuis 1958, aucune décision n'a été prise contre la volonté d'un Etat membre. Mais le fonctionnement d'un tel système nécessite, du moins théoriquement, que chaque participant y trouve une certaine satisfaction. Que peut représenter cette satisfaction et comment peut-on l'expliquer?

(21) Voir sur cette question KEMENY, John G., SNELL, Laurrie J., THOMPSON, Gérard, *Algèbre moderne et activités humaines*. Paris, Dunod, 1969, p. 103.

L'examen de la pratique communautaire nous donne quelques éléments. Dans la négociation communautaire, chaque Etat membre déploie des efforts considérables et fait preuve de volonté politique pour arriver à un compromis acceptable par tous : les réunions « marathons » sont les meilleurs exemples de cette volonté politique. Pour y arriver, chacun accorde et obtient des concessions afin de répartir équitablement les pertes qu'il supporte et les récompenses qu'il tire du système communautaire. Ces éléments ont d'ailleurs des valeurs très différentes selon les questions traitées. Dans certains domaines, ces notions peuvent avoir une signification matérielle très précise comme la charge financière que supporte un Etat membre pour mettre en application la politique agricole commune sur un produit donné. Dans d'autres domaines, elles peuvent présenter une possibilité d'avantage politique ou économique à moyen ou à long terme, possibilité que le centre national de décision appréciera globalement. Dans certains cas, le Traité de Rome ou des décisions antérieurement élaborées définissent les clefs de répartition entre les Six, notamment en matière budgétaire ou en matière du financement de la politique agricole commune. Dans d'autres cas, une telle répartition ne dépendra nullement de critères nets et précis mais de l'appréciation globale du responsable de la décision. Dans la négociation, le comportement de chaque Etat membre n'étant essentiellement que la recherche de la maximisation de ses gains sinon d'une répartition équitable des pertes à supporter et des récompenses à retirer, les efforts s'orienteront ainsi vers la préservation d'une telle répartition, ou son amélioration si elle existe déjà, et sinon vers sa création.

Dans le premier cas, les Etats membres adoptent en général la répartition existante comme modèle et la conservent ou l'améliorent en y apportant des modifications plus ou moins substantielles. Dans le second cas, par contre, ils essaient plusieurs possibilités jusqu'à ce qu'une d'entre elles leur donne satisfaction. Cette recherche ne se fait évidemment pas dans l'abstrait mais bien selon différents aspects et surtout selon le rapport direct ou indirect avec d'autres questions négociées.

4. — DIFFÉRENTS NIVEAUX DE LA PRISE DE DÉCISION COMMUNAUTAIRE.

Pour systématiser notre analyse, nous pouvons distinguer trois niveaux essentiels auxquels les responsables cherchent généralement

une telle répartition acceptable des pertes et des récompenses entre eux. Cette distinction nous permettra de cerner plus aisément ce problème complexe. Le premier niveau ne comprend qu'un secteur restreint comme le secteur textile ou celui de la chimie. Le deuxième niveau est une branche d'activité qui englobe différents secteurs comme l'agriculture ou l'industrie. Enfin le troisième niveau est constitué par la CEE tout entière, qui couvre les différentes branches d'activité. Il existe une multitude de possibilités à l'intérieur de chaque secteur ou de chaque branche d'activité, et à chaque niveau les problèmes se posent différemment du simple fait que les forces politiques et les intérêts en présence varient considérablement selon les cas.

A. — *Répartition des pertes et des récompenses
dans le cadre d'un secteur restreint.*

Les responsables de la décision peuvent choisir le contexte limité d'un secteur pour répartir équitablement entre eux les pertes et les récompenses des décisions communautaires. Le centre de décision dispose cependant d'une marge de manœuvre assez limitée, car il ne peut jouer que sur l'élément temporel d'une telle répartition en en échelonnant la réalisation sur une période assez longue. La négociation prend souvent la forme d'un marchandage entre les principaux intéressés, mais c'est un cas assez rare dans la pratique car les responsables ont plutôt tendance à élargir le champ de la discussion pour disposer ainsi d'une certaine liberté d'action.

B. — *Répartition des pertes et des récompenses
dans le cadre d'une branche d'activité.*

Le centre de décision, conformément à ses priorités politiques, peut également choisir comme cadre de répartition une branche d'activité plus étendue, qui englobe plusieurs secteurs comme l'agriculture ou l'industrie. Le centre de décision dispose alors d'une certaine marge de manœuvre ou plus exactement de certains éléments de rechange. En élargissant le cadre de négociation, les responsables peuvent ainsi trouver plus facilement un terrain d'entente : un avantage obtenu par un pays dans un certain domaine sera compensé par une concession dans un autre domaine. Une telle répartition peut parfois ne pas être quantifiable, auquel cas elle dépendra de l'appréciation du centre

national de décision, posant ainsi des problèmes complexes et délicats en rapports étroits avec la conjoncture politique nationale et communautaire. Pour illustrer l'appréciation d'un centre national de décision, prenons comme exemple un cas où la répartition des pertes et des récompenses n'a qu'une signification générale et très approximative.

L'Italie avait demandé à la CEE des concessions internes du fait qu'elle était le pays le plus touché par l'association avec la Grèce. Ses partenaires de la Communauté acceptèrent ces exigences, dont ils tiendraient compte lors de l'élaboration de la politique commune de l'huile végétale et de celle du tabac, ce qui était loin d'être fait à l'époque. On se demande alors comment il était possible de comparer les pertes éventuelles de l'Italie provenant de l'accroissement possible des importations de tabac et d'agrumes de Grèce par ses partenaires avec les gains futurs que l'Italie obtiendrait lors de l'élaboration de la politique commune de l'huile végétale et de celle du tabac ... (22). Rappelons à cet égard que l'accord d'association entre la CEE et la Grèce fut signé en 1961 alors que la politique commune sur l'huile végétale fut élaborée en 1966-1967 et celle du tabac en 1969. Il est donc évident que la notion de répartition équitable des pertes et des récompenses dépend de l'appréciation politique et globale du centre national de décision, qui détermine le comportement de son représentant au sein de la CEE.

C. — *Répartition des pertes et des récompenses dans la CEE tout entière.*

La recherche d'une telle répartition dans la CEE tout entière offre au centre de décision plusieurs possibilités puisqu'il peut jouer sur différents facteurs et disposer de plusieurs alternatives. Mais le compromis ainsi réalisé devient difficilement compréhensible du fait des questions très diverses et très complexes artificiellement combinées

(22) Pour mieux apprécier le problème de l'évaluation des pertes ou des gains éventuels de l'Italie dans le domaine du tabac, signalons que la Grèce est un grand producteur de tabac oriental : sa production annuelle moyenne pour la période 1955-1959 était de 90 000 t., et celle de l'Italie de 76 000 t. en moyenne. L'importation totale de la CEE en tabac oriental se situait dans la même période aux environs de 40 000-50 000 t. et l'échange intercommunautaire en tabac variait entre 15 000 et 20 000 t. par an pour tous les types de tabac. On peut donc dire que la production italienne de tabac oriental ne pouvait pas souffrir de la concurrence grecque puisque l'échange intra-communautaire était nul en tabac oriental. Voir le détail dans UNCTAD/GATT, *The Major Markets for Unmanufactured Tobacco*, Genève, 1968, p. 1-40; GIULA, Gianluigi, « Situation du marché mondial, communautaire et grec, union douanière et perspective pour une politique commune pour le tabac », *RMC*, mai 1966, p. 352 et suiv.

dans le cadre d'un accord politique. De bons exemples en sont les différents accords politiques obtenus après les sessions « marathons » de décembre 1961-janvier 1962, de décembre 1963 ou de mai-juillet 1966 (23).

Pour illustrer la répartition des pertes et des récompenses au niveau de la CEE tout entière, nous analyserons très brièvement le plan de synchronisation qui fut adopté au lendemain de la crise déclenchée après l'interruption des négociations unilatérales avec la Grande-Bretagne (24).

Le plan élaboré par le COREPER sur les listes soumises par chaque délégation comportait les deux points suivants :

- a) Accomplissement et extension de la politique agricole commune ;
- b) Problèmes externes, et tout particulièrement définition de la position communautaire en vue des négociations Kennedy (25).

Sur le plan de la répartition des pertes et des récompenses au

(23) Presque toutes les mesures de synchronisation furent approuvées par le Conseil des ministres lors de sa session des 29 et 30 juillet 1963.

(24) Voir le discours de HALLSTEIN, Walter, « La politique de la Communauté à la lumière de la crise », *Europe-document*, nos 191-192; BOUSSY, *op. cit.*, p. 70.

(25) *Bulletin de la CEE*, mai 1963, p. 55 et juillet 1963, p. 19. Contenu du Plan :

A. Le Conseil convient d'arrêter, avant le 31 décembre 1963, les règlements sur l'organisation du marché en matière de produits laitiers, viande bovine, riz, et les règlements relatifs à la viande de bœuf; le règlement relatif aux conditions de concours du « Fonds européen d'orientation et de garantie agricole », le règlement concernant le « Fonds européen pour l'amélioration des structures agricoles », ainsi que le règlement financier concernant ces deux Fonds; d'autres règlements sur le marché agricole commun, ainsi que les propositions prévues dans le programme d'action de la Commission qui seront présentées au Conseil dans le plus bref délai possible.

B. Le Conseil

Propose au Gouvernement britannique d'organiser des contacts trimestriels dans le cadre de l'UEO, destinés à permettre aux sept pays membres de faire, au cours de discussions, le point de la situation économique en Europe;

Arrêtera avant la fin de l'année 1963 la position qu'il assumera à l'égard des négociations dans le cadre du GATT;

Arrêtera dans les meilleurs délais les textes d'application concernant la convention d'association avec 18 Etats africains, et les mesures transitoires concernant la convention d'association jusqu'à la mise en vigueur de ce traité;

Prendra les mesures relatives aux Territoires d'Outre-Mer, à la Communauté et aux départements O.-M. prévus par l'article 136 pour une nouvelle période de 5 ans;

Signera l'accord d'association avec la Turquie;

Prendra le rapport de la Commission concernant l'Autriche;

Procèdera à l'accélération de la mise en place de la politique commerciale commune dans le cadre du programme d'action approuvé en cette matière le 25 septembre 1962;

Tiendra compte, dans l'élaboration de sa politique envers les pays tiers, des problèmes particuliers qui se posent aux pays en voie de développement;

Poursuivra ses contacts avec les pays de l'Amérique latine conformément à la décision du Conseil des 30-31 mai 1963;

D'une façon générale accélérera les négociations avec les pays tiers.

niveau de la CEE tout entière, il faut signaler que chaque partie avait plus ou moins obtenu ce qu'elle voulait. En voici le détail : la France faisait une concession politique en acceptant que des contacts soient maintenus avec la Grande-Bretagne et que la Communauté se prépare en vue des négociations Kennedy, mais obtenait en contrepartie que la politique agricole commune restée bloquée jusqu'alors soit réalisée, et l'assurance que l'accord de Yaoundé, déjà négocié, serait signé. Les pays du Benelux et la RFA acceptaient la réalisation de la politique agricole commune en échange de la préparation de la position communautaire en vue des négociations Kennedy, ce qui constituait pour eux la contrepartie des sacrifices financiers qu'ils devraient supporter par la suite avec la politique agricole commune. Mais surtout, ils obtenaient en outre de la France le maintien des contacts avec la Grande-Bretagne dans le cadre de l'UEO. De son côté, l'Italie obtenait satisfaction sur le plafonnement de sa quote-part dans le financement de la politique agricole commune en accordant sa signature à l'accord d'association entre la CEE et l'EAMA, d'une part, et à l'accord d'association entre la CEE et la Turquie, d'autre part (26).

Ce compromis global de nature politique réunissait donc artificiellement des sujets aussi divers que la politique agricole commune, la préparation de la position communautaire en vue des négociations Kennedy, la signature de l'accord d'association entre la CEE et l'EAMA et entre la CEE et la Turquie ou le plafonnement de la contribution italienne dans le financement de la politique agricole commune. Ce qui est frappant dans ce marchandage, c'est que l'intérêt communautaire n'a jamais été pris en considération. Par ailleurs, différents éléments de cet accord plutôt politique ne peuvent s'expliquer uniquement en termes d'avantages ou de charges : il est par exemple difficile de calculer les gains que la RFA comptait obtenir des négociations Kennedy (qui n'avaient pas débuté à l'époque) par rapport aux sacrifices financiers immédiats qu'elle devait consentir en matière agricole, d'autant plus que nul ne pouvait prévoir les résultats de négociations aussi complexes. Une telle comparaison dépend avant tout de l'appréciation générale et de la volonté politique de chaque Etat, et non d'un strict calcul mathématique.

(26) Voir détail dans REUTER, *Les organisations européennes*, op. cit., p. 386 et suiv. et *Bulletin de la CEE*, août 1963, p. 14.

5. — LA PRISE DE DÉCISION PAR LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE RELATIONS EXTÉRIEURES.

Non seulement le fonctionnement des organes communautaires dans leur cadre normal n'est pas identique à celui des relations extérieures, mais aussi l'élaboration des prises de décisions est différente selon le contexte. A cet égard, nous étudierons d'abord l'élaboration des décisions communautaires en matière de relations extérieures, puis la définition de la position commune, et enfin la répartition des pertes et des récompenses au sein de la CEE à la suite de décisions communautaires en matière de relations extérieures.

A. L'élaboration des décisions communautaires en matière de relations extérieures présente deux phases bien distinctes : la décision au sein de la CEE, et la décision avec un Etat tiers ou une organisation internationale.

En matière de relations extérieures, par contre, la décision prise à la CEE ne constitue que le point de départ d'un très long processus. La décision de départ est complétée, modifiée et élargie selon l'avancement et surtout sous l'influence des travaux qui ne se déroulent plus au sein de la CEE mais entre la CEE et un Etat ou une organisation internationale. Les intérêts nationaux ne sont plus alors défendus par les ministres ou les fonctionnaires nationaux, mais par les représentants de la CEE qui ne dépendent que de l'autorité commune. Ce changement d'acteurs s'accompagne également d'une modification de leurs pouvoirs. Par ailleurs, les Etats membres changent leur comportement habituel ; ils n'ont plus la volonté politique qu'ils manifestent sur le plan interne pour arriver à un compromis du fait que les intérêts en jeu sur le plan interne et sur le plan des relations extérieures ne sont pas identiques. Si les Six ne peuvent se mettre d'accord sur les prix agricoles par exemple, cela touche leurs intérêts immédiats mais si par contre la CEE ne peut prendre une décision en matière de relations extérieures, les relations commerciales des Etats membres n'en seront pas compliquées pour autant. C'est pourquoi les Etats membres montrent aussi peu d'enthousiasme que de volonté politique à élaborer ce genre de décisions. Jusqu'à leur version définitive, celles-ci exigent en effet de leur part une succession d'accords unanimes sur les différents problèmes soulevés, et ce à la suite de l'accord de principe du Conseil qui définit au départ sa position. Chaque question négociée exige que les Six soient d'accord sur ses différents

aspects mais, assez souvent, la position communautaire sur cette question n'intéresse en premier lieu qu'un ou deux Etats membres. La question négociée étant considérée comme une monnaie d'échange potentielle, l'Etat qui a une position clef dans la négociation ne donne généralement son accord qu'après avoir obtenu certaines compensations internes ou dans la négociation en cours. Si les compensations internes ne sont pas accordées rapidement, la CEE ne peut donc définir de position commune. C'est d'ailleurs sur ce point que les décisions en matière de relations extérieures présentent quelques singularités : la Commission ne peut proposer de solution du fait que la question soulevée par un Etat membre nécessite un arrangement ou un engagement politique de la part des autres Etats membres, et elle n'est pas compétente pour ce faire. Sans un accord politique interne, la négociation ne peut en effet avancer. Des exemples de cet état de fait sont notamment la position de l'Italie vis-à-vis de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, d'une part, et la CEE et la Turquie, d'autre part ; la position de la France dans le cadre des négociations Kennedy ; la position des Pays-Bas et de la RFA par rapport à l'association de l'EAMA. Par ce jeu complexe, la négociation glisse parfois du plan communautaire au plan bilatéral : la négociation officielle se déroule bien au niveau communautaire, mais le marchandage passe par la capitale de l'Etat membre dont la position forme le pivot de décision, marchandage bilatéral qui exclut partiellement ou complètement les institutions communautaires. L'aspect mi-communautaire, mi-étatique des relations extérieures crée finalement ces complications, ce constant glissement d'une même négociation tantôt vers le domaine communautaire et tantôt vers le domaine étatique. C'est là une des différences essentielles par rapport aux décisions communautaires.

B. Un autre aspect particulier des décisions communautaires en matière de relations extérieures concerne le fait que l'intérêt particulier d'un Etat membre est mieux pris en considération dans la position communautaire que dans d'autres domaines. Dans les autres domaines, non seulement la CEE est arrivée par les décisions déjà prises à un certain rapprochement entre les Etats membres, mais la définition des politiques communes a créé une interpénétration étroite et constante entre les intérêts de ceux-ci. En revanche, en matière de relations extérieures et pour la période étudiée, la CEE n'a guère réussi à rapprocher les actions nationales, et son œuvre reste plus qu'ailleurs

tributaire des intérêts particuliers des Etats membres. Il en découle que l'action de la CEE en matière de relations extérieures est partielle, exceptionnelle, assez souvent irrégulière et surtout non globale. De ce fait, les intérêts en cause ne sont jamais identiques ni même comparables sur les deux plans. C'est pourquoi également le fait qu'une décision communautaire soit prise ou non ne met pas en cause les intérêts immédiats de tous les Etats membres, qui restent indifférents et plus ou moins insensibles à l'action communautaire. Un exemple concret pourra mieux expliquer cette particularité : les accords conclus entre la CEE et différents pays méditerranéens, surtout les premiers accords, ne concernaient qu'une partie des relations commerciales des Etats membres avec ces pays, mais ils touchaient assez souvent les intérêts directs de l'Italie. De ce fait, la position communautaire fut toujours définie en fonction des intérêts italiens.

Nous avons relevé à cet égard plusieurs exemples concrets dans la deuxième partie de cette étude. Voici cependant un cas révélateur qui montre comment cette notion est pratiquée par les Six.

Lors de l'octroi de préférences pour les agrumes de pays tiers en 1969, la Commission avait proposé de substituer au régime préférentiel une réduction tarifaire accordée à tous les pays, mais à titre temporaire. L'Italie était hostile à cette solution car elle prétendait que « l'intérêt vital de son pays [était] en cause et le Conseil ne pouvait donc se prononcer à la majorité qualifiée » (27). Le président du Conseil — néerlandais — voulait soumettre au vote la proposition de la Commission comme l'avait demandé le président de celle-ci. Finalement, le Conseil adopta à l'unanimité « une formule différente dans l'affaire en cause, formule à laquelle la Commission a pu se rallier en définitive » (28). Le représentant italien se déclara prêt à accepter le vote majoritaire, qui était dans ce cas vital pour son pays, si les autres Etats membres étaient disposés à en faire autant s'ils se trouvaient dans un cas pareil. Cette suggestion ne fut pas retenue par ses partenaires (29).

Ce cas concret nous montre la situation privilégiée de l'Italie — pivot de décision —, en ce sens que les Etats membres ont accepté d'abord de modifier la proposition de la Commission dans le sens

(27) Voir détail dans *JOCE* C/97, 29 juillet 1970.

(28) *JOCE* C/27, 5 mars 1970.

(29) *JOCE* C/41, 4 avril 1970 : « Le Gouvernement italien était disposé à accepter que, sur ce point, le Conseil statue à la majorité à la condition toutefois que, à l'avenir, les autres membres du Conseil renoncent eux aussi à prendre prétexte d'un intérêt national important pour refuser de se conformer à des décisions du Conseil prises à la majorité ».

qu'elle souhaitait et la version modifiée fut par la suite acceptée à l'unanimité. Le vote en question a un sens formel plus qu'opérationnel. Il est intéressant de signaler que ce n'est pas la majorité, mais la minorité par le jeu de l'intérêt vital qui fait valoir son point de vue. Et surtout il faut souligner que l'intérêt général de la CEE en tant que telle n'entre pas en ligne de compte.

Si plusieurs intérêts vitaux entrent en ligne de compte, la question se pose en termes simples. Ce n'est plus la minorité qui fait valoir son point de vue, mais la majorité va mettre sur pied un compromis selon l'ordre des priorités des intérêts vitaux en cause.

C. En matière de relations extérieures, la répartition des pertes et des récompenses des décisions communautaires entre les Etats membres se posent différemment et surtout pèsent inégalement sur les Six. De plus, la plupart du temps, comme il n'existe rien sur le plan communautaire, il faut créer pièce par pièce une telle répartition, par le fait que la transformation d'une partie d'une relation bilatérale en une relation communautaire ne touche pas seulement la structure des relations existantes, mais qu'elle donne aussi des orientations nouvelles. Une telle répartition se pose par conséquent généralement au niveau de la CEE tout entière et non dans le cadre limité d'un secteur ou d'une branche d'activité. A cause de ces particularités, d'une part, et de la complexité des questions généralement soulevées, d'autre part, l'élaboration d'un compromis plus ou moins satisfaisant demande plusieurs mois sinon plusieurs années de travaux (30). La CEE revient plusieurs fois sur la question, elle modifie, elle révisé constamment ses décisions et finalement, après plusieurs années d'efforts, on peut éventuellement parler d'une action communautaire. A ce titre nous pouvons citer la politique d'agrumes de la CEE. Comme la CEE a adopté l'approche pragmatique en matière de relations extérieures, cette question est successivement étudiée d'abord dans le cadre de l'accord d'association avec la Grèce, puis dans le cadre de l'accord d'association avec la Turquie et dans le cadre de l'accord commercial avec Israël et enfin avec l'accord conclu entre la CEE et la Tunisie, le Maroc et l'Espagne (31).

(30) Voir le tableau *infra*, p. 520.

(31) Le régime d'importation des agrumes de la CEE étant assez complexe, nous pouvons résumer la situation comme suit : le régime appliqué aux oranges de Grèce est le régime interne de la Communauté. La Turquie a bénéficié pour ses exportations d'oranges vers la Communauté d'une réduction tarifaire de 20 % dès décembre 1967. La CEE a accordé une réduction tarifaire de 80 % pour les agrumes de la Tunisie et du Maroc — article 4 desdits accords. Voulant

La CEE a réussi ainsi à créer une certaine base harmonisée pour ce qui touche aux agrumes des pays méditerranéens.

Ces quelques exemples concrets font ressortir si besoin est la complexité et les particularités des décisions communautaires en matière de relations extérieures. C'est pourquoi nous examinons dans la seconde partie de cette étude les principaux exemples de décisions communautaires intervenues de 1958 à 1968, successivement dans le domaine communautaire, dans le domaine contigu et dans le domaine étatique.

accorder le même traitement tarifaire aux agrumes d'Israël et d'Espagne avec l'entrée en vigueur de ces accords, sans qu'il y ait eu cependant d'accord avec l'Espagne, la CEE demanda en 1969 la dérogation ci-dessus, qui n'est pas admise par les PC. La réduction tarifaire proposée était de 40 % pour ces trois pays. Il y a en outre le statut particulier de l'Algérie qui, en vertu de la déclaration, peut prétendre à une forme d'association identique à celle de la Tunisie, et du Maroc. (Ces trois pays indépendants appartiennent à la zone franc). Voir détail dans le doc. du PE 52/1969, p. 14 et suiv.; dans le règlement CEE, n° 2124/68 du Conseil prorogeant le règlement CEE n° 253/68 : *Demande de dérogation au titre de l'article XXV, paragraphe 5, de l'Accord général*; « Rapport du Groupe de travail des agrumes au GATT », IBDD, suppl. n° 17/1970, p. 65 et suiv.

DEUXIÈME PARTIE

Études de cas

CHAPITRE PREMIER.

DOMAINE COMMUNAUTAIRE

SECTION I^{re}. — La représentation de la CEE

La représentation de la CEE présente deux aspects : le droit de légation passive et celui de légation active. Alors que la CEE n'a pas fait jusqu'à présent pleinement usage de son droit de légation active, plus de 100 Etats ont établi une représentation diplomatique auprès d'elle. La CEE participe à la vie internationale en tant que telle et, par conséquent, cette pratique communautaire doit être examinée afin de comprendre comment la CEE a résolu ce problème.

L'Etat tiers qui désire établir des relations diplomatiques avec la CEE fait parvenir sa demande au président de la Commission (1), qui transmet cette demande au Conseil après avis de la Commission, et l'Etat tiers accrédite son représentant auprès de la CEE si le Conseil des ministres donne son approbation. Jusqu'au compromis de Luxembourg, seul le président de la Commission recevait l'ambassadeur accrédité auprès de la CEE, et ce dernier rendait une visite de courtoisie au président du Conseil. Mais, depuis ce compromis, tant le président du Conseil en exercice que le président de la Commission reçoivent l'ambassadeur accrédité auprès de la CEE (2).

En ce qui concerne les représentants des Etats africains associés (3), la procédure diffère car la demande d'agrément est adressée à la fois au président du Conseil et au président de la Commission. Sur avis favorable de la Commission et sur approbation du Conseil, l'Etat africain associé accrédite son ambassadeur auprès de la CEE (4), et,

(1) *JOCE*, 785/1961 : « Les pays tiers désireux d'entrer en relation officielle avec la CEE et de présenter une demande d'agrément en ce qui concerne le chef de la mission font part de leur désir au président de la Commission par une simple note. La Commission soumet son avis au Conseil ».

(2) *JOCE* C/78, 1^{er} septembre 1968 : « Les lettres de créance des chefs de mission des Etats tiers accrédités auprès de ces deux communautés (CEE, CEEA) sont présentées au président du Conseil et au président de la Commission. Pour ce qui est de la CECA, c'est le seul président de la Commission uniquement qui en vertu de pouvoirs et compétences dévolus à l'ancienne HA reçoit les lettres de créance des chefs de mission accrédités auprès de cette communauté ».

(3) Par « Etats africains associés », on entend surtout les 18 Etats africains et malgache associés.

(4) *JOCE* 785/1961 : « La Commission pense qu'une procédure différente de celle qui est

jusqu'en novembre 1966, la lettre de créance n'était soumise qu'au président de la Commission. Depuis l'accord intervenu entre le Conseil et la Commission (5) en novembre 1966 (6), le représentant de l'Etat africain associé présente sa lettre de créance aux présidents du Conseil et de la Commission (7).

Le Conseil des ministres ne refusa qu'une fois de donner une réponse positive à une demande d'accréditation, pour celle du Gouvernement de Formose (8). La France, n'ayant pas de relations diplomatiques avec ce pays, s'opposa en effet catégoriquement à l'établissement de relations diplomatiques entre Formose et la CEE en tant que telle.

Si nous examinons l'évolution des missions accréditées auprès de la CEE entre 1958 et 1970, nous constatons que les missions accréditées auprès de la CEE ont montré un accroissement plus rapide que celles qui sont accréditées auprès de la CECA et de la CEEA. C'est seulement après la fusion des trois Communautés que nous assistons à un certain changement. Les pays accrédités auprès de la CEE élargissent ainsi leur représentation vers la CECA et la CEEA. Le tableau suivant nous montre clairement cette évolution.

La Commission établit, de son côté, un bureau de liaison à Genève auprès du GATT (9), transformé par la suite auprès des organisations internationales, un bureau de liaison à Paris auprès de l'OCDE, et un autre à Washington auprès des Etats-Unis, qui fut transformé par la

adoptée à l'égard des Etats tiers résulte du caractère spécial, voulu par le Traité de Rome, des relations entre la CEE et les Etats africains d'outre-mer associés ».

(5) *Bulletin de la CEE*, mars 1966, p. 9 : « Les lettres de créance des chefs de mission des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté seront présentées au président du Conseil et au président de la Commission réunis à cette occasion ».

(6) *JOCE* C/78, 9 août 1969, et C/56, 7 juin 1968 : « C'est en vertu d'un accord provisoire intervenu entre les Conseils CEE-CEEA et les Commissions de la CEE et de la CEEA, au mois de novembre 1966, négocié conformément aux articles 162/CEE et 131/Euratom, que les lettres de créance des chefs de mission des Etats tiers accrédités auprès de ces deux communautés sont présentées au Conseil et à la Commission ».

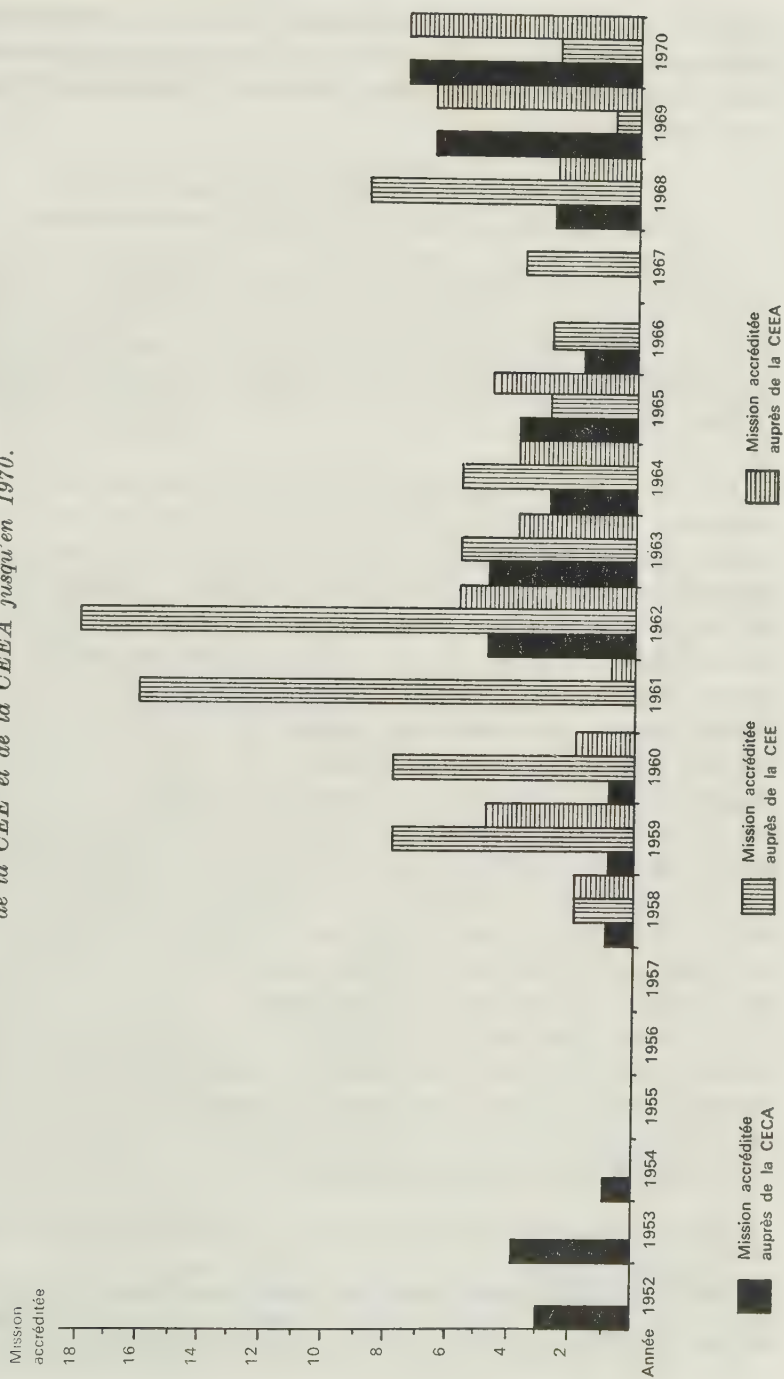
(7) En matière de la représentation passive de la CEE, le cas des trois Etats de l'Afrique de l'Est constitue un exemple particulier. C'est d'abord le Kenya qui a accrédité en 1967-1968 son ambassadeur à Bonn pour représenter son pays auprès de la CEE et par la suite c'est la Tanzanie et l'Ouganda qui ont nommé l'ambassadeur du Kenya comme leur représentant auprès de la CEE. L'ambassadeur du Kenya auprès de la République fédérale d'Allemagne a dû présenter deux fois sa lettre de créance, d'abord comme le représentant du Kenya, ensuite comme celui de la Tanzanie et de l'Ouganda. La mission est-africaine est composée des ressortissants des trois Etats accréditaires et « ayant un seul chef de mission ». Voir KAWASAKI, Seiro, « *Le droit de légation des Communautés européennes* », thèse dactylographiée, 1971, p. 391 et suiv.; TAGUABA, Lugo, « *L'association des Etats de l'Afrique de l'Est à la CEE* ». Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques, thèse dactylographiée, 1970, p. 42 et suiv.

(8) ALTING VON GEUSAU, Frans A. M., *Beyond the European Community*. Leyden, Sijthoff, 1969, p. 79.

(9) Voir *infra*, p. 428.

TABEAU 2

Tableau concernant l'évolution des missions accréditées auprès de la CECA, de la CEE et de la CEEA jusqu'en 1970.



suite en une mission de la Commission avec la nomination d'un ambassadeur (10). Mais ces bureaux ne semblent pas remplir complètement la tâche de la représentation active de la Communauté comme telle à l'échelle mondiale.

INTRODUCTION : RELATIONS DE LA CEE AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'examen des relations de la CEE avec les organisations internationales appelle deux séries de distinctions qui portent : a) sur les relations entre la CEE et les organisations européennes (en particulier avec le Conseil de l'Europe et avec l'OECE) ; b) sur la pratique de la CEE en cette matière jusqu'au compromis de Luxembourg et depuis lors (11).

La CEE ne publiant pas les actes relatifs à ce genre de relations, ce manque de publicité et d'information constitue lui-même une des caractéristiques des relations établies entre la CEE et une organisation internationale. Selon l'avis de la Commission, l'échange de lettres qui permet d'établir une liaison entre la CEE et une organisation internationale n'entraîne en effet nullement leur publication dans le *Journal officiel de la CEE*. Mais ce n'est pas toujours le cas, car le premier accord conclu entre la Commission et l'OIT fut publié au *JOCE*, quoique le Conseil des ministres, qui voyait dans cet accord un genre d'association, parut critiquer cette attitude de la Commission. L'échange de lettres entre la Commission et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) fut d'ailleurs également publié au *JOCE* (12). Par la suite, toutefois, les autres accords (entre la CEE et l'UNESCO par exemple) ne furent plus publiés au *JOCE*. C'est pourquoi la seconde hypothèse nous paraît plus convaincante que l'opinion exprimée par la Commission.

Par ailleurs, une autre distinction s'impose au sujet des liaisons établies entre la CEE et les organisations internationales, car certaines de ces relations se basent sur un arrangement formel et d'autres en sont dépourvues : nous avons considéré cette seconde catégorie de relations comme des rapports informels.

(10) Actuellement le représentant en question est E. O. Kragg, ancien premier ministre danois.

(11) Voir sur ces questions RAUX, *op. cit.*, p. 121 et suiv. ; MEGRET, Jacques, « Le pouvoir de la CEE de conclure des accords internationaux », *RMC*, décembre 1964, n° 75, p. 531 et suiv. ; doc. du PE 47/1967, p. 8 et suiv. ; de SOTO, Jean, *Les relations internationales des CE*. Université de Paris, Institut des Hautes Etudes internationales, Cours 1964-1965, p. 210 et suiv.

(12) *JOCE*, 1027/61.

Après ces explications préliminaires, voyons les différents types de relations établies par la CEE avec les organisations internationales, d'abord dans la période de 1958 à 1966, et ensuite depuis lors.

1. — RELATIONS ÉTABLIES PAR LA CEE ENTRE 1958 ET 1966.

Pendant cette période, la CEE établit des relations avec 32 institutions internationales (13). Dans ce contexte très vaste, nous suivrons le plan ci-après : nous examinerons d'abord les relations formelles, autrement dit les relations basées sur un arrangement formel ; puis les relations pratiques ; enfin les relations de la CEE avec les organisations européennes.

A. — *Relations formelles.*

Se basant sur l'article 229 du Traité de Rome, la Commission établit une série de relations avec différentes organisations internationales, relations que l'on qualifie généralement de « formelles » puisque fondées sur des arrangements juridiques dont le contenu est relativement simple. Pendant la période étudiée, la Commission conclut un seul accord de coopération, sous forme de traité, avec l'OIT (14). Les autres accords furent conclus par un échange de lettres. Dans plusieurs cas, les relations pragmatiques établies entre la Commission et l'organisation internationale nécessitèrent par la suite la conclusion d'un accord plus formel comme pour l'accord de la Commission avec la FAO ou l'accord avec l'UNESCO.

Le premier accord conclu fut l'accord de coopération signé le 7 juillet 1958 entre le président de la Commission Hallstein et M.D. Morse au nom de l'OIT. Cet accord, au contenu relativement simple, institutionnalisait les relations de la CEE avec l'OIT pour un échange d'informations, une consultation mutuelle, une assistance technique, etc., et prévoyait également la création d'un comité permanent de contact. Cet accord fut complété en 1961 par un autre accord, qui concernait cette fois l'information et la recherche sur la formation professionnelle (15).

(13) Voir *Droit des affaires, Marché commun*, Section internationale. Bruxelles, Jupiter, 1966, Article 229.

(14) *JOCE*, 529/1959.

(15) *Quatrième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 380.

Dans le cadre des relations formelles, la Commission établit des relations avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en octobre et décembre 1962 (16) ; l'Organisation des Nations Unies pour la science et la culture (UNESCO), en septembre 1964 (17) ; l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 1959 (18) ; la Conférence européenne des Ministres des transports, en novembre 1962 (19) ; le Conseil de coopération douanière (20) ; la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), en juin 1961 (21) ; le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), en juillet 1961 (22) ; le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) (23) ; la Banque mondiale (24) ; le Bureau de l'assistance technique (24) ; et la Conférence des parlementaires de l'OTAN.

Les arrangements qui se trouvent à la base des relations formelles établies entre la Commission (au nom de la CEE) et l'organisation internationale attribuent au représentant de la Commission le droit d'assister, en tant qu'observateur, aux réunions de cette organisation : la Commission est généralement représentée par un commissaire si la réunion se tient au niveau ministériel, ou par un haut fonctionnaire si la réunion est au niveau des ambassadeurs, etc. Le plus souvent, c'est la division concernée par l'activité de l'organisation internationale qui représente la Commission ; pour des conférences de caractère général, c'est la Division générale des relations extérieures qui est représentée par un observateur. L'observateur (officiel ou officieux) a le droit de parole, mais il n'a pas le droit de vote. Ces arrangements prévoient sans s'y étendre un échange de documents et de renseignements entre la Commission et l'organisation concernée. Certains de ces arrangements créent un comité *ad hoc* entre la Commission et l'organisation en question, comme celui du HCR ou celui de l'OIT.

Ces arrangements sont conclus par un échange de lettres entre le président de la Commission et le directeur ou le secrétaire général de l'organisation (25).

(16) *Sixième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 288.

(17) *Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 342.

(18) *Droit des affaires...*, *op. cit.*, Article 229.

(19) *JOCE*, 2133/1962.

(20) *Ibid.*

(21) *JOCE*, 1027/1961.

(22) Accord conclu sous forme d'échange de lettres non publié. Voir *Droit des affaires...*, *op. cit.*

(23) *Bulletin de la CEE*, mai 1960, p. 23.

(24) La Commission se réfère à cet accord dans une réponse écrite (*JOCE*, 1463/1963).

(25) Les relations de la CEE avec le Conseil de l'Europe et avec l'OECE-OCDE sont aussi des rapports formels, mais nous les examinerons dans le cadre des articles 230 et 231 du Traité de Rome.

B. — *Relations pratiques.*

Par « relations pratiques », nous entendons des relations établies entre la Commission et l'organisation internationale mais qui n'attribuent pas directement à la Commission l'envoi automatique d'observateurs à chaque réunion de cette organisation. En d'autres termes, l'envoi d'observateurs se fait chaque fois sur invitation adressée à la Commission par le secrétaire de l'organisation concernée. Cette procédure permet d'éviter les complications juridiques et politiques que peut entraîner vis-à-vis des pays socialistes l'envoi d'observateurs de la CEE. A cet égard, la réponse du secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe reflète cette situation sans ambiguïté : « A mon avis, la meilleure façon d'organiser cette coopération consisterait à adopter la même procédure que celle que nous avons suivie avec la HA de la CECA et avec, depuis bien des années, le secrétariat de l'OECE. Selon cette procédure, aucun accord formel de coopération ne serait nécessaire entre nos deux organisations » (26).

Ces relations pratiques se basent parfois sur la décision de l'organisation elle-même ou bien sur la décision d'un secrétaire exécutif, comme ce fut le cas pour la Commission économique pour l'Afrique ou pour la Commission économique pour l'Amérique latine.

A titre d'exemple, citons notamment les relations de la CEE avec la CNUCED (27), l'ECOSOC (28), l'Organisation des Etats américains (OEA) (29), ainsi qu'avec les commissions économiques régionales des Nations Unies comme la Commission économique pour l'Europe (30), pour l'Amérique latine (31), pour l'Asie et l'Extrême-Orient (32), et avec la Commission de coopération technique en Afrique au sud du Sahara (33).

En outre, la Commission établit en 1965 des relations pratiques avec le secrétariat de l'AELE : chaque année, une série de réunions

(26) RAUX, *op. cit.*, p. 142 et suiv.; JOCE C/12, 24 mars 1973.

(27) Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE, p. 342 : « ... sur l'invitation faite par l'Assemblée générale de l'ONU de participer en tant qu'observateur à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ».

(28) Bulletin de la CEE, septembre-octobre 1962, p. 28.

(29) Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE, p. 251.

(30) Bulletin de la CEE, février 1959 : « La Commission s'est fait représenter en qualité d'observateur à la seizième session de la Commission économique pour l'Europe ».

(31) Bulletin de la CEE, juin 1961, p. 21 : « La Commission a été invitée par le secrétaire exécutif de cette commission ».

(32) Bulletin de la CEE, février 1960, p. 26 : « La Commission a été invitée aux réunions de la CEAEAO sur la décision *ad hoc* du comité lui-même ».

(33) Quatrième Rapport général sur l'activité de la CEE, p. 187.

se tiennent soit à Genève, soit à Bruxelles, entre les fonctionnaires de la CEE et ceux de l'AELE pour échanger des informations, etc. (34).

A ce titre la Commission participe aux réunions de ces organisations en tant qu'observateur avec droit de parole : les experts de la CEE suivent ainsi de près les travaux d'experts tenus sous l'égide de ces organismes. Il faut toutefois signaler qu'au sein de la Commission économique pour l'Europe, de l'ECOSOC et de la CNUCED (35), et quand il s'agit d'exprimer le point de vue de la CEE, le représentant de l'Etat membre assumant la présidence du Conseil intervient sur les questions politiques et celui de la Commission sur les questions de portée technique (36).

Selon l'article 229 du Traité de Rome, les relations entre la CEE et le GATT sont de la compétence de la Commission, mais diffèrent pourtant à bien des égards de celles qui existent entre la Commission et les organisations spécialisées des Nations Unies, les premières relations sont plus fréquentes et plus organiques. Tout d'abord, selon l'article XXIV, 7a, de l'Accord général, se posait la question préalable de savoir si le Traité de Rome était conforme à l'Accord général. Ensuite, les tarifs nationaux consolidés individuellement avant 1958 nécessitaient, après la création de la CEE, une renégociation entre les Six et les PC afin de transposer ces concessions tarifaires au niveau du TDC. De plus, la proposition du secrétaire d'Etat américain Dillon (37) sur une négociation tarifaire multilatérale exigeait des Six et des autres PC des négociations pour échanger de nouvelles concessions. Enfin, la création continue de la CEE (politique agricole commune, accords d'association, accords de commerce conclus entre la CEE et les Etats tiers) devait être examinée au sein de l'Accord général du point de vue de la conformité à ses règles. Ces raisons modifient donc complètement la nature des relations de la CEE avec le GATT. C'est pourquoi, malgré leur caractère pratique, ces relations sont très différentes, à bien des égards, de celles que nous avons examinées jusqu'à présent.

Les PC à l'Accord général, lors des douzième et treizième sessions, examinèrent la compatibilité du Traité de Rome avec l'Accord général, sans toutefois pouvoir se prononcer définitivement sur cette

(34) *Neuvième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 344.

(35) LE TALLEC, Georges, « Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales », *RMC*, septembre 1972, n° 157, p. 641; *JOCE C/132/73*.

(36) *Bulletin de la CEE*, janvier 1962, p. 28.

(37) Voir *infra*, p. 81.

question (38), et le GATT a laissé ouverte cette question jusqu'à présent : au sein de différents comités (Comité pour les produits agricoles, etc.) et selon le compromis accepté par eux et par les Six dans le cadre des procédures prévues par l'article XXII de l'Accord général, les PC prennent donc note des informations fournies par la Commission. La participation de la CEE aux travaux du GATT est en effet réglée par un arrangement pratique (39), la CEE et les Etats membres participant aux travaux sans que la CEE ait un droit de vote séparé. De surcroît, la Commission jouit au sein de l'Accord général du statut de PC : dans les documents du GATT, elle ne figure pas (comme le laissaient entendre plusieurs observateurs) en tant qu'observateur, mais prend place derrière les PC et avant les gouvernements observateurs (40).

Les accords tarifaires furent en effet signés à la fois par le représentant de la Commission et par les représentants des Etats membres. La Commission participe pleinement non seulement aux sessions des PC mais aussi aux réunions des experts, etc., tenues sous les auspices du GATT. En bref, il y a une double représentation, chaque Etat étant représenté au sein des PC à la fois séparément et par le truchement de la CEE, représentée par la Commission.

C. — *Relations avec les organisations européennes.*

Le Traité de Rome fait une distinction entre les organisations internationales et les organisations européennes : Conseil de l'Europe, et OECE-OECD. Selon l'article 230, la Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toute coopération utile, et l'article 231 prévoit que la Communauté établira avec l'OECE une étroite collaboration dont les modalités seront fixées d'un commun accord. Ces relations sont donc de la compétence de la CEE (Conseil et Commission) et non de la compétence exclusive de la Commission. Mais, en pratique, les relations établies entre la CECA et le Conseil de l'Europe, d'une part, et la CECA et l'OECE, d'autre part, constituaient un modèle pour la CEE. Examinons brièvement ces relations :

(38) *IBDD*, Suppl. n° 6, p. 74, et Suppl. n° 7, p. 75; FLORY, Thiebaut, *Le GATT, droit international et commerce mondial*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, p. 109 et suiv.; LE TALLEC, *op. cit.*, p. 640.

(39) Voir *Premier Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 139 et suiv.; *Doc. du PE*, 35/1962, 119/1964.

(40) *PC*, vingt-cinquième session, 12-29 novembre 1968 : Liste des représentants, p. 35 et 41.

a) Relations avec le Conseil de l'Europe.

Les relations entre la CECA et le Conseil de l'Europe constituèrent un modèle pour les relations de la CEE avec celui-ci. Un accord formel fut conclu par un simple échange de lettres entre le secrétariat du Conseil de l'Europe et la Commission de la CEE, en date du 28 août 1959, sans préjuger l'accord d'ensemble qui pourrait être conclu ultérieurement entre la Communauté et le Conseil de l'Europe, conformément à l'article 230 du Traité de Rome (41). Les relations entre ces deux organisations se fondent actuellement sur ce document qui, d'autre part, élargit le cadre initial de la collaboration en janvier 1965 (42) sur proposition de la Commission ; ainsi une correspondance fut échangée entre la Commission et le secrétariat du Conseil de l'Europe afin de constituer un groupe mixte de fonctionnaires de la Commission et du secrétariat général du Conseil de l'Europe en vue d'échanger des idées sur le plan technique, à propos d'expériences acquises de part et d'autre dans des domaines similaires.

Selon les termes de l'accord intervenu, la Commission, tout comme la HA, communique son rapport annuel au Comité des ministres du Conseil de l'Europe et un représentant de la Commission peut participer à la discussion de ce rapport au sein du Conseil. Cet accord prévoit notamment la participation des experts de la Commission aux réunions des comités d'experts gouvernementaux du Conseil de l'Europe pour l'examen des problèmes intéressant les deux organismes (43). Par ailleurs la Commission, lors de réunions conjointes de l'Association consultative du Conseil de l'Europe et du PE, intervient et répond aux questions posées. Lors de cette réunion conjointe, il n'y a pas d'ordre du jour, et aucun vote ne peut intervenir : c'est un débat général et informel.

b) Relations avec l'OECE-OCDE.

L'accord intervenu entre la CECA et l'OECE constitua un précédent pour l'établissement des relations de la CEE avec cette dernière. La Commission de la CEE et celle de la CEEA conclurent des accords semblables avec l'OECE afin d'organiser leurs relations sur le modèle de la CECA (44). Même le comité de coordination constitué entre la

(41) Voir le texte de l'accord dans *Publication du Conseil de l'Europe*, janvier 1961 ; et aussi dans le *Troisième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 266 (résumé).

(42) *Neuvième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 344.

(43) Voir *supra*, note 41.

(44) Voir la relation de la CECA avec l'OECE dans le *Premier Rapport général sur l'activité*

HA et le secrétariat de l'OECE fut transposé aux relations de la CEE avec l'OECE (45). Cette situation exista jusqu'à la création de l'OCDE, en 1960. Actuellement, les relations sont fondées sur l'article 13 et sur le protocole additionnel n° 1 de la convention créant l'OCDE, relations qui sont donc statutaires. A ce titre, la CEE participe aux travaux de l'OCDE non seulement aux différents comités, mais aussi à ses réunions ministérielles, sans droit de vote. La délégation de la Commission est généralement conduite par un commissaire quand il s'agit de la réunion ministérielle, autrement le bureau de liaison de la Commission à Paris assure cette relation avec les experts et les fonctionnaires venant de Bruxelles (46).

c) Relations avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Les relations de la CEE avec l'UEO présentent quelques particularités : si nous faisons abstraction de la représentation de la Commission à l'Assemblée parlementaire de l'UEO (47), la CEE n'avait pas de relations formelles ou informelles avec l'UEO. Ce n'est qu'après la crise de 1963 que le Conseil des ministres de la CEE, conformément au plan de synchronisation adopté en juillet 1963 (48), suggéra aux Anglais de tenir une discussion trimestrielle au sein du Conseil de l'UEO sur les problèmes européens afin de faire le point sur la situation économique et politique de l'Europe. Après l'acceptation de cette proposition par les Anglais, la Commission commença, dès les 25 et 26 octobre 1963, à participer aux travaux du Conseil de l'UEO (49).

2. — RELATIONS ENTRE LA CEE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DEPUIS LE COMPROMIS DE LUXEMBOURG.

La crise de juin 1965, qui prit fin avec le compromis de Luxembourg en janvier 1966, sembla changer du moins formellement, l'organisation des relations entre la CEE et les organisations internationales.

de la CECA, p. 27; *Deuxième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 27; *Quatrième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 38; LE TALLEC, *op. cit.*, p. 641; HYMAN, Daniel, « L'OCDE et les relations avec les Communautés européennes », *RMC*, février 1970, p. 77 et suiv.

(45) *Troisième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 266 : « Un comité de coordination CEE/OECE a été créé : son objet est de permettre des échanges de vues sur des travaux d'intérêt mutuel entrepris par la Commission et par l'OECE ».

(46) Jusqu'à la fusion des exécutifs, ce bureau a été appelé bureau de liaison et par la suite délégation de la Commission des Communautés européennes auprès de l'OCDE. Voir *Annuaire des Communautés européennes*, 1968, p. 18.

(47) *Bulletin de la CEE*, juin 1961, p. 14.

(48) Voir *supra*, p. 59.

(49) *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1963, p. 33; et décembre 1963, p. 21.

L'aide-mémoire soumis par la délégation française et le compromis réalisé à Luxembourg méritent un examen attentif pour mieux comprendre l'évolution enregistrée en ce domaine.

En effet, selon l'aide-mémoire français (50), « le Traité règle de manière nuancée, selon les organisations concernées, la procédure suivant laquelle la Communauté entretient des relations avec les autres organisations internationales ».

Cette situation paraît avoir été perdue de vue par la Commission qui semblait croire qu'elle disposait dans ce domaine d'un véritable pouvoir discrétionnaire.

« Il convient que le Conseil apprécie, cas par cas, en fonction des seuls intérêts de la Communauté, la forme et la nature des liaisons à établir » (50). L'esprit et le contenu de cet aide-mémoire, en particulier sur ce point précis, mettait en doute non seulement la compétence de la Commission, mais aussi sa pratique depuis 1959. Selon le Gouvernement français, le Conseil devait examiner, cas par cas, la forme et la nature des relations à rétablir entre la CEE et les organisations internationales. La Commission était donc obligée de demander l'avis du Conseil avant d'entreprendre une quelconque démarche auprès d'une organisation internationale. Cette interprétation déformait l'esprit du Traité de Rome qui, en son article 229, confie à la Commission, sans ambiguïté, l'organisation des relations avec les organisations internationales. Le compromis de Luxembourg sur ce point est beaucoup plus nuancé et moins catégorique que l'aide-mémoire français ; par ailleurs, il lie cette question à l'application générale de l'article 162, à savoir : « Le Conseil et la Commission procèdent à des consultations sur l'opportunité, les modalités et la nature des liaisons que la Commission pourrait établir en vertu de l'article 229 du Traité avec les organisations internationales » (51).

La différence essentielle entre l'aide-mémoire et le compromis final semble assez manifeste. Dans le compromis, les Six acceptaient la compétence de la Commission dans ce domaine, en vertu de l'article 229. Mais la Commission et le Conseil procéderaient à des consultations, en application de l'article 162, sur l'opportunité, les modalités et la nature des liaisons que la Commission pourrait établir avec les organisations internationales. Autrement dit, le compromis de Luxembourg ne prévoyait pas l'examen de chaque relation à

(50) *Bulletin de la CEE*, mars 1966, p. 6 et suiv.

(51) *Ibid.*, p. 7; *JOCE*, C/8, 1970, p. 8.

établir entre la CEE et les organisations internationales, mais seulement le principe général sur lequel seraient basées ces relations. D'autre part, ce communiqué ne semblait pas mettre en cause les liaisons déjà établies.

En fait, la pratique de la Commission sur cette question semble s'être maintenue dans ces grandes lignes. Les informations obtenues à Bruxelles nous laissent entendre que les liaisons établies avant 1966 sont maintenues telles quelles. Mais, pour les liaisons à venir, les avis semblent partagés : les uns pensaient que la Commission ne devait consulter le Conseil que pour les relations importantes, les autres qu'elle devait consulter le Conseil pour chaque type de relations à établir avec les organisations internationales. Si nous regardons la pratique de la Commission depuis cette date, nous constatons que la Commission a en fait maintenu sa pratique, et qu'elle n'a consulté le Conseil qu'en de rares occasions. Comme exemple, citons l'accord conclu entre l'Agence atomique de Vienne et l'EURATOM sur la mise au point d'un système international de documentation nucléaire envisagé par l'Agence de Vienne (52).

SECTION II. — Domaine tarifaire

1. — LES NÉGOCIATIONS DILLON.

Les négociations Dillon (53), malgré leur portée limitée, présentent un intérêt particulier dans la vie communautaire. C'était en effet la première fois que la Communauté négociait sur la base du Tarif extérieur commun. De plus, certaines parties contractantes, comme les Etats-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande, n'avaient pas signé l'accord relatif aux renégociations prenant comme prétexte le niveau élevé du Tarif extérieur commun. Ces pays n'avaient donc pas reconnu officiellement le Tarif extérieur commun (54), et la CEE espérait

(52) *Bulletin de la CEE*, décembre 1969, p. 80 : « La Commission a transmis au Conseil le texte d'un projet de contrat avec l'AIEA, dont les termes viennent d'être négociés par elle sur base des directives du Conseil. En vertu de ce contrat, le Centre d'information et de documentation (CID) de la Commission serait appelé à prêter son concours à l'AIEA en vue de la mise en route du projet de système international de documentation nucléaire (INIS) envisagé par l'Agence de Vienne ».

(53) Pour plus de détails sur la renégociation et les négociations Dillon, voir *IBDD*, suppl. n° 8, 1960, p. 113-130, méthode de négociation, p. 126, etc.; *Protocole général sur les tarifs douaniers et le commerce reprenant les résultats de la Conférence tarifaire de 1960-1961*. CURZON, Gérard, *Multilateral Commercial Diplomacy. GATT and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*. London, M. Joseph, 1965, p. 99 et 100. FLORY, T., *op. cit.*, p. 21 et suiv.

(54) *BAE*, 1167, 16 janvier 1962.

arriver à un résultat avec eux dans le cadre des négociations Dillon. Ces négociations ont constitué, en quelque sorte, le prolongement de la négociation entre les parties contractantes et la CEE (55), négociation qui a commencé en 1960 pour prendre fin en avril 1961.

D'autre part, le pouvoir reconnu au Président américain pour négocier l'abaissement des tarifs douaniers prenait fin au 30 juin 1962. La Communauté et les Etats-Unis étaient en conséquence très pressés par le temps.

Pour la Communauté, cette négociation constituait en fait son premier test politique important sur le plan multilatéral. Les Six commencèrent à discuter les problèmes tarifaires sous la responsabilité politique de la Commission, ce qui était une innovation et une approche politique nouvelle sur le plan international.

Enfin, certains événements — négociation sur l'association grecque, demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, etc. — eurent des conséquences relativement importantes sur le déroulement des négociations. Il faut y ajouter surtout les événements survenus après le paraphe de l'accord d'association grecque (56), qui ont lourdement pesé sur le mécanisme de prise de décisions de la CEE.

La demande britannique diminua toutefois l'intérêt réel des négociations Dillon. Alors que le Royaume-Uni négociait à Bruxelles son adhésion à la CEE, il était paradoxal de voir les deux parties discuter de questions tarifaires à Genève dans le cadre des négociations Dillon. Il y avait apparemment une incohérence dans la politique britannique, puisque la première négociation, par son ampleur et par son objectif à long terme, dépassait de loin le cadre des négociations Dillon. Dans la perspective d'une adhésion britannique, la seconde perdait toute efficacité.

C'est pourquoi nous nous proposons d'étudier cette question sous l'optique communautaire, sans entrer dans les détails de la renégociation et de la négociation relative à l'accord général de pays comme le Cambodge, l'Espagne, Israël ou le Portugal.

A. — *Le début des négociations Dillon.*

La négociation officielle commença le 29 mai 1961 à Genève. Mais la négociation proprement dite débuta en fait en septembre 1960 car

(55) *Quatrième rapport général sur l'activité de la CEE*, 1961, p. 198 : « La Communauté a participé aux négociations selon la décision du Conseil des ministres du 5 mai 1959 ».

(56) Voir *infra*, « L'association de la Grèce à la CEE », p. 282.

les préparatifs communautaires avaient débuté bien avant (57). La Communauté ne pouvait attaquer les négociations Dillon qu'après la conclusion des négociations (58).

La renégociation, qui dura jusqu'en avril 1961, avait pour but de transposer dans le Tarif commun, à un niveau équivalent, les concessions tarifaires accordées par les Etats membres afin de sauvegarder les avantages contractuels des autres parties contractantes. Les négociations Dillon pouvaient, après la conclusion du compromis, commencer par échanger de nouvelles concessions.

La CEE engagea ces renégociations, dans le courant des mois d'octobre et de novembre 1960, d'abord avec vingt parties contractantes, puis, un peu plus tard, avec vingt-deux (59). Dès l'ouverture des renégociations, la Communauté présenta une liste « des positions tarifaires douanières communes » qu'elle offrait à la consolidation, en compensation du retrait ou de la modification des anciennes concessions des Etats membres. Ces offres portaient sur une grande partie du Tarif commun et constituaient un ensemble qui proposait à chaque pays intéressé une contrepartie aux concessions tarifaires antérieures (60).

Après quelques mois de négociation, les offres initiales de la Communauté furent complétées ou modifiées sur la demande justifiée des pays tiers. Les offres supplémentaires présentées par la Communauté portaient essentiellement sur les deux points suivants : consolidation des droits de douane, et réduction des droits de douane sur un certain nombre de positions tarifaires (61).

Tout en conduisant ces renégociations, la Communauté se préparait également aux négociations multilatérales destinées à échanger de nouvelles concessions. La décision d'organiser de telles négociations fut prise à la suite d'une proposition faite par M. D. Dillon, sous-secrétaire d'Etat américain. Ces négociations furent inscrites au calen-

(57) Voir détail dans le *Troisième rapport général sur l'activité de la CEE*, 1960, p. 263; et dans les *Débats de l'APE*, 17 octobre 1960, p. 239 et suiv. Voir également BALENSI, A., « La technique des négociations du GATT », *RMC*, mai 1962, n° 42, p. 192 et suiv.

(58) *BAE*, 774, 1^{er} septembre 1960. Voir la déclaration de M. Rey : « Avant la fin de ces négociations, la Communauté ne pourrait pas engager les négociations multilatérales prévues par la seconde phase de la Conférence ».

(59) *Quatrième rapport sur l'activité de la CEE*, p. 199 : « Les parties contractantes en question sont l'Australie, le Japon, le Nigéria, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, le Pérou, la Rhodésie-Nyassaland, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, le Brésil, le Canada, Ceylan, l'Inde, l'Indonésie, la Tchécoslovaquie, l'Union sud-africaine. La renégociation avec le Chili et l'Uruguay a débuté plus tard.

(60) *Quatrième rapport sur l'activité de la CEE*, p. 200.

(61) Voir détail dans le Doc. du PE 71/1961.

drier du GATT en vue d'assurer l'expansion du commerce international (62).

Conformément à la décision d'accélération du 12 mai 1960, la CEE proposa aux parties contractantes d'effectuer une réduction linéaire de 20 %, qui portait sur une large partie du Tarif commun. Aux termes de cette proposition, la baisse tarifaire ainsi offerte aux pays tiers pouvait être consolidée si les parties contractantes qui en retiendraient un bénéfice substantiel étaient prêtes à en faire autant. Elle fit d'autre part connaître qu'elle était disposée à s'engager dans une autre voie et à rechercher un équilibre sur d'autres bases si certains pays ne pouvaient procéder à un abaissement linéaire équivalent de leur tarif douanier (63).

a) Les préparations préliminaires et les premières négociations.

i. LA PRÉPARATION INTERNE DE LA CEE.

Les services de la Commission (marché intérieur puis relations extérieures) élaborèrent les premières listes en se basant sur les données statistiques relatives aux produits pour lesquels la CEE était le premier fournisseur ou importateur (64). Cette préparation reposait notamment sur les questionnaires transmis aux organismes professionnels — selon la branche d'industrie — et parfois même aux entreprises clefs par l'intermédiaire des administrations nationales (65).

Ces données furent examinées par la Direction du marché intérieur, non comme une simple compilation des différentes listes nationales, mais bien selon les intérêts communs de la CEE. La Direction générale des relations extérieures de la Commission organisa ensuite une série de réunions d'experts nationaux jusqu'à la mi-avril 1961 pour

(62) La proposition de Dillon concernant l'organisation d'une négociation multilatérale sous l'égide du GATT a été en réalité faite en octobre 1958, lors de la treizième session des parties contractantes.

(63) *Quatrième rapport sur l'activité de la CEE*, p. 201. La base en était le *Reciprocal Trade Agreement* de la même année qui accordait au Président américain le pouvoir de négocier une réduction de 20 % des droits existants du tarif américain à l'exception des produits pour lesquels la concurrence étrangère pouvait mettre en difficulté les industries américaines. Sur les négociations Dillon, voir MARIE, F., « Le Marché commun et le GATT », *RMC*, octobre 1959, p. 369 et suiv. HINSHAW, Randall W., *The European Community and American Trade*. New York, A. Praeger, 1964, p. 148 et suiv.

(64) Les négociations commencèrent entre le principal fournisseur et le principal importateur, selon les règles du GATT, puis s'étendirent à toutes les autres parties contractantes. En d'autres termes, les négociations Dillon se sont déroulées sur la base bilatérale traditionnelle, c'est-à-dire que les concessions ont été négociées produit par produit, sur la base de la réciprocité.

(65) Les négociations Dillon concernaient les produits industriels. Les obstacles non tarifaires pouvaient selon le règlement de la conférence tarifaire être discutés, mais les parties contractantes n'ont pas discuté cette question.

dresser des listes communautaires pour lesquelles la CEE avait intérêt à demander des concessions tarifaires aux parties contractantes. Ces listes furent par la suite examinées par le Comité 111 — au niveau des suppléants puis au niveau des titulaires (66). avant d'être soumises au Conseil. Sur proposition de la Commission, le Conseil arriva à la conclusion que les renégociations pouvaient être considérées comme closes vers la mi-mai 1961 (67). Il faut souligner que plusieurs parties contractantes exprimèrent leur déception au sujet de leurs négociations avec la CEE en déplorant « que celles-ci aient été menées sur une base juridique très stricte » (68).

Les premiers préparatifs effectués par la Commission furent intensifiés après l'annonce de la participation des autres parties contractantes aux négociations, et elle présenta une série d'offres supplémentaires qui comportaient non seulement des consolidations de droits du TC, mais également des réductions de taux de droits pour un certain nombre de positions tarifaires (69).

La Commission s'était basée pour cela sur l'hypothèse de travail qui prévoyait une réduction linéaire de 20 % du Tarif extérieur commun, avec réciprocité. Mais quel devait être l'intérêt de ces travaux préliminaires si cette proposition ne trouvait pas un écho favorable auprès des parties contractantes?

Le représentant de la Commission proposa au groupe d'étude « d'intégrer la méthode linéaire avec celle qui consiste à rechercher des solutions particulières » (70).

Mais les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie refusèrent de signer l'accord final tant que la CEE ne déterminait pas sa position sur les produits agricoles. Enfin, le 26 mai 1961, le Comité des négociations commerciales commença les travaux sur les négociations Dillon. Les premières séances furent consacrées aux

(66) Sur le fonctionnement du Comité 111, il faut noter quelques particularités. Les membres titulaires de ce comité sont de hauts fonctionnaires exerçant des responsabilités dans la politique communautaire de chaque Etat membre, et il semble bien que le choix des jours de réunion pose quelques problèmes pour trouver une date qui puisse convenir à tous. En second lieu, le *rythme de travail* et le système d'examen ne sont pas *très stricts*, autrement dit c'est un système de travail pragmatique. Plusieurs tentatives ont été faites pour systématiser les travaux du Comité 111, mais la diversité des questions traitées, d'une part, et l'aspect technique et politique des questions examinées, d'autre part, ne l'ont pas permis.

(67) Le Conseil a entamé d'abord 17 accords lors de sa cinquantième session tenue les 3 et 4 juillet 1961. Voir *Bulletin de la CEE*, juillet-août 1961, p. 109; *Bulletin de la CEE*, juin 1961, p. 17 et suiv.

(68) *Bulletin de la CEE*, juin 1961, p. 19.

(69) *Bulletin de la CEE*, mars 1961, p. 28.

(70) *BAE*, 990, 31 mai 1961. Selon le système établi au sein du GATT, les parties contractantes négocient produit par produit et non selon le système linéaire.

questions de procédure. Alors qu'au début trente-huit parties contractantes avaient annoncé leur participation aux négociations Dillon (71), la participation effective se situa en fait à un niveau bien inférieur.

ii. AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS AU SEIN DU GATT.

Après avoir analysé les listes des autres parties contractantes, la Communauté constata que seule la liste du Royaume-Uni répondait à la sienne. La CEE fut donc obligée d'abandonner la méthode linéaire pour adopter la méthode classique, c'est-à-dire produit par produit. De plus, la position américaine semblait assez décevante et très rigide dans l'ensemble. Les listes élaborées par les Américains constituaient en effet « une offre *nihil nec ultra* », résultat d'un système assez complexe qui ne laissait aucune marge de négociation aux parties contractantes (72).

La demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE fut entre-temps annoncée, ce qui diminua non seulement l'intérêt que le Royaume-Uni portait aux négociations Dillon, mais également celui des autres pays de l'AELE qui, à leur tour, demandaient leur adhésion ou leur association à la CEE.

iii. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA COMMISSION.

Durant toutes ces négociations, la Commission rencontra de nombreuses difficultés qui à notre avis non seulement en limitèrent le succès mais révélèrent également la faiblesse de la CEE. Ces difficultés peuvent se répartir en deux catégories : a) celles qui sont relatives à la négociation dans son ensemble ; et b) celles qui concernent les Six ou plus exactement le système complexe établi par la CEE — qui empêchèrent la Commission de négocier convenablement.

Difficultés sur le plan des négociations.

La Commission ne reçut aucune directive précise durant les premiers mois des négociations. Le Conseil ne lui avait en effet fourni que des directives générales, sans grandes précisions. De plus, au sein du Comité III qui examinait les offres des autres parties contractantes, il n'y eut pas d'unanimité sur le maintien ou le retrait de l'offre initiale de la CEE (73).

(71) BAE, 1042, 31 juillet 1961; BAE, 1007, 20 juin 1961; *Bulletin de la CEE*, juillet-août 1961, p. 49.

(72) BAE, 1042, 31 juillet 1961; BAE, 1007, 20 juin 1961.

(73) BAE, 1080, 23 septembre 1961 : « L'accord interne entre les Six sur les modalités

La Commission, négociatrice de la CEE, se trouva également dans une situation difficile vis-à-vis des Etats-Unis, du Canada, etc., qui avaient refusé de signer les accords concernant les renégociations. Par ailleurs, le pouvoir reconnu au Président américain prenait fin le 30 juin 1962. Il fallait donc agir vite.

C'est pourquoi la CEE s'engagea à négocier d'abord avec les Etats-Unis, puis avec le Royaume-Uni et, plus tard, avec les autres parties contractantes. La CEE se trouva par conséquent sur la défensive devant l'attitude intransigeante des Etats-Unis pour arriver à un résultat positif dans le cadre des négociations Dillon. Mais le champ limité des négociations ne laissait aucune marge de négociation à la Commission. La CEE, dès le début des négociations, précisa que les produits figurant sur la liste G, les produits agricoles, les produits tropicaux et les produits chimiques (74) étaient exclus du cadre des négociations tarifaires. Compte tenu de ces limitations et aussi de l'attitude imprécise du Conseil, la Commission n'avait pas les moyens nécessaires pour mener une négociation constructive. Si la CEE ne pouvait pas s'entendre avec un Etat tiers sur un compromis négocié, à cause du contenu restreint des négociations, et du fait de la marge de négociation très réduite par l'exclusion des différents produits, la Commission n'avait donc ni la possibilité ni les moyens nécessaires pour trouver un autre accord plus équilibré, qui ferait intervenir d'autres éléments.

Il faut toutefois préciser que les attitudes des autres parties contractantes ne furent pas toujours claires, et la négociation de ce fait piétina pendant plusieurs mois.

Difficultés d'ordre interne à la CEE.

Les Six devaient d'abord définir leur position sur un certain nombre de problèmes, pour lesquels ils n'avaient jusqu'alors rien envisagé.

de cette constatation — si les offres des pays tiers sont équilibrées ou non —. A l'issue des négociations tarifaires multilatérales du GATT et à l'issue des renégociations au titre de l'article XXIV-6, les membres de la CEE seront appelés à apprécier l'ampleur des concessions tarifaires qui auront été obtenues des autres parties contractantes. Si les Etats membres de la CEE constatent d'un commun accord que ces concessions sont insuffisantes, ils annuleront la réduction de 20 % du TEC annoncée avant l'ouverture des négociations. Si, au contraire, ils constatent d'un commun accord que ces concessions sont de nature à justifier une baisse de 20 % du TEC, ils procéderont à cette baisse qui sera consolidée si nécessaire au sens du GATT, en tout ou en partie ». Procès-verbal du Conseil du 12 mai 1960 : « Si les pays membres sont partagés sur la valeur des concessions obtenues, ils pourront éventuellement confirmer la moitié de la réduction, c'est-à-dire appliquer une baisse linéaire de 10 % ».

(74) Les produits chimiques étaient exclus de cette négociation du fait que le système américain était nettement supérieur à celui de la CEE en raison de l'ASP ; il taxait les produits chimiques importés selon les prix américains.

Les premiers contacts avec les délégations américaine et britannique avaient montré que, dans certains cas, une réduction dépassant le taux de 20 % était envisageable. Les Six devaient donc définir leur position sur cette question ainsi que sur un certain nombre de produits comme le zinc, l'aluminium (75), le plomb, les moteurs pour voitures automobiles, qui avaient été exclus de la négociation.

Les Six devaient également préciser quels seraient les engagements qu'ils pouvaient souscrire à un stade ultérieur sur les produits agricoles, quand la politique commune relative à ces produits serait définie.

En d'autres termes, même si les négociations Dillon portaient presque uniquement sur les produits industriels, les Six devaient préciser en même temps leur attitude quant aux produits agricoles. Seule une solution globale pouvait donc permettre un arrangement satisfaisant, à condition toutefois que les Six prennent certains engagements dans le secteur agricole, dans les limites de leur politique agricole commune. La Commission proposa à cet effet une formule de compromis pour le blé et les céréales secondaires et les volailles (76), mais le Conseil ne prit pas rapidement de décision.

Sur le plan interne, les Six ne purent pas définir la position de la CEE quant à savoir si, dans le cadre du rapprochement des tarifs nationaux au Tarif extérieur commun (77), la CEE devait prendre comme base de travail l'hypothèse de réduction de 20 % (78) ou le Tarif extérieur tel qu'il avait été défini par le Conseil. Cette seconde possibilité impliquait inévitablement un relèvement de nombreux droits appliqués aux pays tiers (79), ce qui pouvait créer des complications supplémentaires et affaiblirait la position déjà difficile de la CEE.

Les Six étaient enfin divisés en deux camps, qui prônaient le maintien ou le retrait de l'offre initiale de la CEE.

Compte tenu des concessions limitées des autres parties contractantes, la France et l'Italie insistaient pour le retrait des offres initiales

(75) CARMOY, Guy de, « L'inscription de l'aluminium sur la liste des exceptions dans les négociations du GATT », dans *La décision dans les Communautés européennes*, op. cit., p. 385.

(76) *Cinquième rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 247.

(77) Août-septembre 1961.

(78) Ainsi, une telle mesure a été prise par anticipation pour les produits industriels en vertu de la première mesure d'accélération.

(79) BAE, 1084, 28 septembre 1961 : « Le Conseil a de toute façon tenu à confirmer l'obligation pour tous les pays membres d'appliquer à la fin de l'année l'article 13 du Traité ». Autrement dit, à défaut d'une décision formelle réduisant le Tarif extérieur, la réduction provisoire de 20 % devra être annulée.

de la CEE. Fallait-il donc retirer complètement l'offre initiale ou bien se contenter d'une consolidation partielle de certaines des concessions envisagées (80)?

Les pays du Benelux et la République fédérale d'Allemagne, avec l'appui de la Commission, proposaient par contre l'adoption d'une des trois positions suivantes :

Consolidation de la réduction de 20 % assortie d'une liste d'exceptions ;

Consolidation à un niveau quelque peu inférieur — par exemple 15 % —, mais toujours avec des exceptions (« la réduction effectivement appliquée pouvait être de 20 %, mais 5 % n'en seraient pas consolidés ») ;

Consolidation de la réduction de 20 % pour les produits pour lesquels le niveau du Tarif extérieur était supérieur au Tarif américain. Pour les autres produits, la réduction pouvait être seulement de 10 % (81).

Le Conseil ne put prendre une décision unanime sur cette question fondamentale, et le négociateur ne savait donc pas ce qu'il pouvait proposer aux parties contractantes. En outre, les produits tropicaux ainsi que les produits figurant sur la liste G « avaient été déjà exclus de la réduction lors du premier rapprochement des tarifs nationaux » (82), et les Six devaient maintenant se prononcer sur ce qu'ils comptaient faire pour ces produits. A ce stade de la négociation, la position des Six parut assez ambiguë et confuse, tout comme celle des autres parties.

iv. LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX AU SEIN DES SIX.

Malgré l'ouverture officielle des négociations Dillon, et malgré cinq mois de négociations (de juin à novembre 1961), le Conseil des ministres ne put définir une position claire et nette pour permettre à la Commission de négocier convenablement au sein du GATT. Abstraction faite des difficultés déjà signalées, les Etats membres se trou-

(80) BAE, 1082, 26 septembre 1961.

(81) BAE, 1094, 10 octobre 1961; 1122, 31 octobre 1961.

(82) BAE, 1122, 31 octobre 1961. Il s'agissait de produits représentant moins de 5 % des importations communautaires.

L'attitude de la France et de l'Italie, pays à tarif douanier élevé, ne pouvait pas être semblable à celle de la RFA et des pays du Benelux, pays à bas tarif, au moment de la constitution de la CEE. Pour le second groupe, une réduction de 20 % pouvait alléger dans une certaine mesure le taux relativement élevé du TEC par rapport aux tarifs nationaux. En ce qui concernait la France et l'Italie, le maintien du *statu quo* répondait en partie à leurs craintes devant une concurrence étrangère qui pouvait profiter de la protection alléguée de la CEE.

vaient extrêmement divisés sur plusieurs autres points moins importants.

La France et l'Italie refusaient toute réduction du TEC sur l'aluminium ; en ce qui concernait les droits sur les automobiles et les pièces détachées, ces deux pays, contrairement à la Belgique, pensaient qu'une réduction tarifaire modérée sur le Tarif extérieur commun pouvait être offerte sans nuire aux intérêts des Six (83). En revanche, les Belges, du fait de leurs usines de montage, souhaitaient que les Six accordent une réduction douanière sur les pièces détachées mais non sur les voitures automobiles. Pour le tabac, la France et l'Italie voulaient l'inclure dans la liste négative, mais les Belges et les Hollandais en raison de leurs industries de transformation, et la République fédérale d'Allemagne, grande importatrice de tabac brut, estimaient que la Communauté pouvait effectuer une réduction douanière sur le droit spécifique maximal (84). Enfin, la France et la République fédérale d'Allemagne voulaient exclure les produits chimiques du cadre des négociations tarifaires jusqu'à ce que les Américains soient prêts à accorder une réduction substantielle sur ces produits (85).

L'insuffisance constatée dans les offres des autres parties contractantes obligea la CEE à adopter le système de réduction sélective à la place du système de réduction linéaire proposé en 1960. Elle dut revoir sa position en tenant compte de la méthode classique.

En bref, les négociations Dillon se trouvèrent au mois de novembre 1961 dans une impasse complète. Les parties contractantes cherchèrent une solution lors de leur réunion à Genève du 27 au 30 novembre 1961 (86). Après cette réunion ministérielle, il y eut d'ailleurs une relance des négociations entre la CEE et les Etats-Unis, et entre la CEE et le Royaume-Uni.

v. LA CONCLUSION DE L'ACCORD ENTRE LA CEE ET LES ETATS-UNIS.

En décembre 1961 et en janvier 1962, M. Rey, négociateur de la

(83) En novembre 1961, les droits sur les voitures automobiles étaient de 29 % et les droits sur les pièces détachées se situaient aux environs de 19 %.

(84) Voir ce problème en détail *infra*, p. 277. (La Grèce et la CEE). En bref, après la modification apportée au TEC, le droit sur la taxe, qui était de 30 % *ad valorem* sur le tabac brut, est désormais accompagné d'un droit spécifique d'un maximum de perception de 42 dollars et de 29 dollars pour le minimum, pour 100 kg de tabac. Cette modification nécessitait une négociation dans le cadre du GATT, qui a eu lieu parallèlement aux négociations Dillon.

(85) BAE, 1126, 9 novembre 1961.

(86) *Les travaux du GATT en 1961-1962*. Genève, juillet 1962, p. 10. Les accords bilatéraux sont incorporés dans le protocole général reprenant toutes les concessions obtenues au cours des négociations Dillon.

CEE, contacta à plusieurs reprises M. Peterson, adjoint spécial du Président, et M. Murphy, sous-secrétaire américain à l'agriculture, et même à Bruxelles. Lors de ces négociations bilatérales, le « *package deal* » proposé à la délégation américaine apparut comme suffisamment équilibré pour clore cette négociation. Cela fut fait lors de la dernière rencontre entre M. Rey d'une part, et MM. Peterson, Murphy et Butterworth d'autre part, le 16 janvier 1962 (87).

L'accord conclu entre les Six et les Américains peut être résumé comme suit : les Six accordaient une réduction de 20 % des droits de douane sur tous les produits dont les Etats-Unis étaient le plus grand fournisseur de la Communauté, y compris certains produits agricoles auxquels ne s'appliquait pas le système des prélèvements aux frontières. C'est ainsi que des réductions du Tarif extérieur commun étaient décidées pour les grains de soja, les cuirs et les peaux, certains fruits et légumes, les produits dérivés du coton, etc.

Certaines réductions inférieures ou supérieures à 20 % furent accordées aux Américains par la Communauté : les droits sur les voitures automobiles passaient de 29 % à 22 %, ceux des pièces détachées de 19 % à 14 % (88). L'aluminium, qui avait été exclu au début de la réduction provisoire, avait été inclus au dernier moment sur la liste pour laquelle la Communauté accordait une réduction de moins de 20 % ; les droits sur ce produit passaient ainsi de 10 à 9 % (89).

Dans le but de donner certaines garanties aux exportations traditionnelles des Etats-Unis les négociations *ad hoc* ultérieures furent prévues lorsque la politique de prix de la CEE fut déterminée (90).

Cet accord, qui fut négocié bilatéralement et incorporé aux négociations Dillon, eut une signification politique et économique très importante dans la vie communautaire. Il incita les Etats-Unis à reconnaître officiellement le Tarif extérieur commun et à retirer sa réserve émise au moment de la renégociation selon l'article 24/6 (91).

(87) BAE, 1164, 12 janvier 1962; et 1167, 16 janvier 1962; *Cinquième rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 246 et suiv.

(88) BAE, 1168, 17 janvier 1962.

(89) L'aluminium, qui figurait dans la liste d'exceptions — produits sensibles, liste G — annexée au Traité de Rome, avait été exclu pendant la renégociation à la demande du Canada et des Etats-Unis. La CEE accepta de réduire de 1 % le taux de son Tarif extérieur commun sur ce produit. Voir DE CARMOY, *op. cit.*, p. 385.

(90) BAE, 1168, 17 janvier 1962. La négociation en question ne devrait pas être confondue avec les négociations générales envisagées par les négociations Kennedy, notamment sur le blé, le maïs, le riz, d'autres céréales secondaires et la volaille.

(91) *Les travaux du GATT en 1961-1962*, *op. cit.*, p. 10. Doc. du PE, 33/1962, p. 8 : « A la requête du Gouvernement américain, le contenu de l'accord tarifaire a été rendu public avant la fin des négociations Dillon, ce qui constitue une dérogation aux usages du GATT ». C'est-

Sur le plan économique, malgré des résultats modestes (92), les négociations Dillon constituèrent le premier pas du dialogue CEE-Etats-Unis.

Les engagements pris par la Communauté sur les produits agricoles et le blé contribuèrent à la conclusion de cet accord. Ainsi, dans l'attente de la mise en vigueur du système des prélèvements, les Six s'engageaient à ne pas modifier leur système national pour le maïs, le sorgho, le blé ordinaire, le riz et la volaille. Dès que la politique communautaire serait appliquée pour ces produits, la CEE s'engageait à entrer en négociation sur la situation des exportations de ces produits par les Etats-Unis. Sur le blé de qualité, l'engagement pris par la CEE avait un contenu plus substantiel (93), car celui-ci s'adressait à tous les producteurs de blé et non plus uniquement aux Etats-Unis (94).

vi. LES AUTRES ACCORDS CONCLUS DANS LE CADRE DES NÉGOCIATIONS DILLON.

Les autres négociations ne reprirent qu'à la mi-février. Après avoir réglé certains problèmes délicats comme celui des textiles, la CEE put

à-dire que les résultats ont été annoncés sans être communiqués aux autres partenaires. Plus exactement, la phase multilatérale n'a pas eu lieu selon la pratique du GATT. Après la phase bilatérale, on est passé à la phase multilatérale à laquelle ont participé les autres fournisseurs, en vue d'apporter leur contrepartie correspondant aux concessions accordées dans le cadre bilatéral. C'est seulement après la réalisation d'un accord général que les résultats furent rendus publics.

(92) La portée réelle de cet accord peut se résumer comme suit; du côté des Six, la réduction couvrait 560 lignes dans l'ordre de 20 %; certaines réductions ont été inférieures à ce taux. Du côté des Etats-Unis, les réductions concernaient 575 lignes tarifaires et leur importance était variable du fait que le tarif de la CEE comprenait en tout 3 000 positions tarifaires mais celui des Etats-Unis en comprenait un nombre plus élevé. Les réductions communautaires couvraient un commerce de 1,6 milliard de dollars sur la base de 1958; du côté américain, les réductions tarifaires sur un commerce de 1,2 milliard de dollars. En fait, les réductions américaines présentaient un intérêt véritable pour la CEE portant sur un commerce d'environ 600 000 dollars, en 1959. Un autre point intéressant concernait les concessions américaines sur les voitures automobiles européennes, accordées sans la demande de la CEE, mais cette réduction ne semble pas avoir influencé le volume d'exportation de voitures automobiles européennes. Le taux en est passé de 8,5 % à 6,5 %. Si l'on exclut cette concession, les réductions américaines qui présentaient un véritable intérêt pour la CEE portaient sur le commerce de 600 000 dollars. Voir le détail dans le *BAE*, 1211, 8 mars 1962; *Cinquième rapport sur l'activité de la CEE*, p. 246 et suiv.; *Bulletin de la CEE*, avril 1962, p. 16.

(93) Voir sur la question du blé le *Cinquième rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 253; *Bulletin de la CEE*, mars 1962, p. 45; *Bulletin de la CEE*, avril 1962, p. 20; et mai 1962, p. 26.

(94) « Les Six n'augmenteront pas leurs tarifs actuels et n'introduiront pas de nouvelles restrictions tant que le système des prélèvements ne sera pas entré en vigueur. Dès que ce système sera appliqué, la CEE et les pays tiers intéressés entreront en négociation au sujet des conséquences sur les importations en provenance des pays tiers. La CEE n'exclut pas la négociation sur le taux maximal des prélèvements. Si les importations de blé de qualité de la part de la CEE marquaient un fléchissement appréciable, des consultations seront entamées et les Six prendront les mesures appropriées pour remédier à ce fléchissement ».

conclure un accord semblable avec le Royaume-Uni (95). Le Comité 111, qui se réunit régulièrement, soit à Genève, soit à Bruxelles, examina non seulement la reprise des négociations avec les autres pays, mais il prépara également les réunions du Conseil sur cette question (96).

Le Comité 111 obtint de la Commission les renseignements sur l'état d'avancement des négociations (97). Le projet d'accord entre la CEE et le Royaume-Uni fut examiné par le Comité 111 au début de mai, et le Conseil donna par la suite l'autorisation à la Commission de conclure l'accord avec le Royaume-Uni. Les réductions réciproques portaient sur un commerce de 200 millions de dollars (98).

Les négociations avec les autres parties contractantes traînèrent fort longtemps et même au-delà de juillet 1962. Certaines parties contractantes — en particulier les pays scandinaves — avaient demandé des concessions sur des produits compris dans la liste G. Ces négociations n'aboutirent à aucun résultat positif (99) du fait du refus du Conseil. Dans d'autres cas, quand les contreparties ne correspondaient pas aux offres des Six, les deux parties renoncèrent à toute négociation, comme pour les pays nordiques et le Canada (100). L'accord avec la Suisse prévoit une réduction sur un volume d'échange de 145 millions de dollars (101).

Les négociations Dillon se déroulèrent donc entre la CEE, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Autriche (102), Haïti et le

(95) La Conférence multilatérale sur le commerce international des textiles de coton, réunie sous l'égide du GATT, a d'abord conclu un accord à court terme (entré en vigueur le 14 octobre 1961), puis en février un accord à long terme de cinq ans; cet accord a permis de débloquer la négociation avec le Royaume-Uni. Voir détail dans le *Cinquième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 240. *IBDD*, suppl. n° 10/1962, p. 19 et suiv., « Textiles de coton ».

(96) Le Comité 111 s'est réuni surtout à Bruxelles pour l'examen de cette question. Ses réunions genevoises se sont limitées à quelques sessions pendant toute la durée des négociations Dillon. Pendant la première partie de la négociation, les délégations nationales semblaient être très attentives et très exigeantes sur les concessions touchant à leur propre pays. En d'autres termes, la Commission a consulté les délégations nationales, et a même mené les travaux de renégociation en étroite collaboration avec elles. Voir sur ce point la déclaration de M. Rey dans *Débats de l'APE*, 17 octobre 1960, p. 239.

(97) *BAE*, 1258, 7 mai 1962.

(98) Voir détail dans le *BAE*, 1265, 15 mai 1962; et le *Bulletin de la CEE*, juin 1962, p. 11.

(99) *BAE*, 1268, 18 mai 1962.

(100) La CEE a pu finalement conclure un accord avec le Canada au titre de l'article XXIV-6 du GATT, c'est-à-dire que son engagement sur les produits agricoles a pesé sur la conclusion de l'accord relatif aux renégociations. *Bulletin de la CEE*, juillet 1962, p. 22.

(101) *Bulletin de la CEE*, août 1962, p. 17 et suiv.

(102) Sur les produits sidérurgiques, les Six avaient des tarifs harmonisés et non un tarif commun et le niveau du tarif harmonisé se trouvait de plus à un niveau modéré; c'est pourquoi, dans le cadre des négociations Dillon, les Six ne purent s'entendre pour accorder une quelconque réduction sur les produits de la CECA. Une partie des concessions américaines en faveur des Six concernaient par exemple les produits sidérurgiques, et les Six, en contrepartie, accordèrent

Pérou — pour un ou deux produits —, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Les négociations avec la Suède et la Finlande n'aboutirent pas et le Canada et l'Australie se retirèrent des négociations à la dernière minute.

b) Les difficultés techniques d'ordre interne à la CEE.

A la fin des négociations Dillon, il fallut des mois aux Six pour résoudre les difficultés techniques tarifaires. La première difficulté concernait la structure du Tarif extérieur commun, à savoir si les nouveaux droits devaient remplacer ceux qui étaient inscrits dans le Tarif extérieur commun ou s'ils devaient figurer dans une deuxième colonne.

La deuxième difficulté était de déterminer s'il fallait appliquer progressivement les nouveaux droits ou rétablir les anciens. Les modifications tarifaires négociées à Genève étaient des modifications du TE et ne seraient intégralement en vigueur qu'à la fin de la période de transition. Mais, de toute façon, le premier rapprochement au Tarif extérieur commun ayant déjà été effectué sur la base des droits réduits de 20 % dans la pratique, les nouvelles réductions se bornaient à consolider la situation existante. Cependant, dans un nombre réduit de cas, la CEE avait octroyé 20 % ou plus. Pour ces produits donc, la mise en vigueur des nouveaux droits entraînait une réduction immédiate des droits qui étaient appliqués par les pays membres. Alors que certains Etats membres voulaient appliquer les nouvelles réductions au 1^{er} juillet 1962, d'autres étaient dans l'impossibilité de le faire pour des raisons administratives insurmontables (103).

Une dernière difficulté qui s'est posée à la CEE concernait les réductions non octroyées. La réduction linéaire de 20 % n'avait pas été intégralement maintenue par manque de réciprocité de la part des pays tiers. La réduction ne pouvait par conséquent pas être consolidée pour un nombre considérable de produits. Pour ceux-ci, la CEE devait donc procéder au retrait de la réduction provisoire de 20 % déjà faite par anticipation, ce qui entraînait une augmentation des droits appliqués aux pays tiers. Sinon, il fallait envisager soit le

d'autres concessions. Seule l'Italie réduisit son droit de douane de 2 points (de 9 % à 7 %) sur les « coits » en faveur de l'Autriche. Voir détail dans le *Onzième Rapport sur l'activité de la CECA*, n° 72, p. 86, et aussi les *Neuvième et dixième Rapports sur l'activité de la CECA*, n° 62, p. 96.

(103) Il ne faut pas confondre les modifications douanières en question avec celles relatives à la deuxième accélération qui entrain en vigueur à la même date au 1^{er} juillet. Les négociations du GATT concernaient exclusivement les relations intra-communautaires.

maintien provisoire de la situation existante et la résorption des réductions non consolidées à l'occasion du deuxième rapprochement au Tarif extérieur commun, le 1^{er} juillet 1962, soit le maintien en vigueur des droits réduits de 20 %, même si le Tarif extérieur commun ne contenait pas cette réduction, avec toutefois la possibilité d'appliquer le droit véritable à n'importe quel moment (104).

Les Etats-Unis avaient entre-temps augmenté les droits de douane sur les tapis, le verre et les vitres ; à titre de représailles, la Communauté en fit autant pour quatre produits — polyéthylène, polystyrène, tissus synthétiques, etc. Les droits de douane sur ces produits, qui avaient été augmentés de 40 % en vertu d'une décision du Conseil (105), entrèrent intégralement en vigueur par anticipation sur l'application normale prévue au 1^{er} août 1962 (106).

Lors de la session du début de juillet 1962, le Conseil approuva tous les accords discutés à Genève et autorisa, au nom de la Communauté, la Commission et un représentant désigné par le Président du Conseil (107) à signer les actes relatifs à toutes ces négociations.

B. — *Le fonctionnement des institutions communautaires au cours des négociations Dillon.*

Nous avons examiné ci-dessus les grandes lignes des négociations Dillon. Mais, pour mieux comprendre la faiblesse de la Communauté dans cette première tentative importante, une analyse approfondie du fonctionnement institutionnel de la CEE s'impose. Nous nous proposons à cet effet de passer en revue l'attitude du Conseil, le rôle du Comité des Représentants permanents et celui du Comité 111, l'attitude de la Commission dans son rôle de négociateur, et la réaction du Parlement européen.

Dans ce premier test important, la politique de la CEE nous a semblé incohérente, car les Six négocièrent d'une manière juxtaposée sans former ni une unité ni un ensemble réel ; leur division interne constitua en fait la faiblesse de la CEE.

(104) BAE, 1295, 21 juin 1962.

(105) *Quatrième Rapport général sur l'activité de la CEE, 1961-1962*, p. 292: Les Etats-Unis ont augmenté les droits de douane sur les tapis et les verres à vitre. Cette décision a été prise le 19 mars 1962, et est entrée en vigueur le 17 juin 1962.

(106) BAE, 1295, 21 juin 1962 : « L'application de droits différents de ceux qui sont inscrits dans le Tarif douanier est une pratique assez normale dans les relations commerciales ».

(107) BAE, 1305, 3 juillet 1962; *Bulletin de la CEE*, août 1962, p. 17 et suiv.

a) La position du Conseil.

Durant toutes ces négociations, l'attitude du Conseil put être qualifiée de rigide, à l'égard non seulement des autres parties contractantes, mais également du négociateur de la Communauté.

Pour mieux comprendre les raisons profondes de cette attitude, il faut rappeler toute une série d'événements antérieurs aux négociations. Lors de l'adoption du plan d'accélération du rythme du Traité, en mai 1960, la Communauté avait proposé aux parties contractantes de réduire de 20 % son Tarif extérieur commun sur les produits industriels, selon le procédé linéaire, à condition que les Etats bénéficiaires en fassent autant.

Anticipant les résultats des négociations Dillon, la CEE commença le rapprochement des tarifs nationaux vers le Tarif extérieur commun, au niveau réduit de 20 %. Pour être valable, cela nécessitait une contrepartie équivalente de la part des autres parties contractantes, ce qui ne se fit pas.

En second lieu, les demandes d'adhésion de la Grande-Bretagne et des autres pays de l'AELE diminuèrent sensiblement l'intérêt des négociations Dillon. Les pays tournèrent leur attention vers les négociations de Bruxelles, et, en conséquence, les négociations tarifaires perdirent tout leur attrait et leur intérêt économique à un moment décisif des travaux. C'est pourquoi l'attitude du Conseil resta ambiguë et rigide durant toute cette négociation. Au sein du Conseil, il y eut des divergences entre les Etats membres au sujet du maintien ou du retrait de l'offre initiale (108).

Cette division interne se traduisit donc en pratique par un manque de directives à l'intention de la Commission qui devait conduire cette négociation, car le Conseil ne lui donna que des directives générales.

Cette attitude aurait pu être bénéfique si la Commission avait joui d'une complète liberté d'action. Ce n'était pas le cas, malheureusement, car chaque initiative et chaque point de la négociation étaient soumis selon le système adopté par le Conseil, à l'approbation préalable de celui-ci. En tant que négociateur, la Commission était par conséquent sans cesse obligée de revenir devant le Conseil pour demander une confirmation ou un éclaircissement sur un point de la négociation. Ce procédé rigide enleva à la Commission toute liberté d'action et toute marge de manœuvre. Ainsi, un va-et-vient intermi-

(108) Voir *supra*, p. 87.

nable s'engagea entre la réunion du Conseil et la négociation menée à Genève par la Commission jusqu'à juillet 1962. Ce système, long et compliqué, s'appliqua non seulement aux questions importantes, mais même aux questions mineures (109). Le Conseil contrôla de cette manière toute la négociation jusqu'aux plus petits détails, ce qui rendit la tâche du négociateur très difficile, et ne donna jamais de directive précise à la Commission.

En plus du manque de directives, toutes les questions furent traitées directement par le Conseil et « les pouvoirs de la Commission de la CEE étaient trop limités pour permettre un déroulement souple des négociations » (110).

Il ne s'agissait pas d'une limitation des pouvoirs de la Commission, mais les Etats membres s'intéressèrent « à la moindre décision », ce qui l'empêcha de mener à bien une négociation d'une telle envergure.

b) Le rôle du Comité des représentants permanents.

Dans le cadre des négociations Dillon, le rôle du COREPER présentait quelques particularités, du fait qu'il ne fut pas directement associé à la préparation des séances du Conseil. De plus, c'est le Comité 111 et non le Comité des représentants permanents qui se vit confier certaines tâches comme l'orientation à donner aux négociations après l'accord conclu avec les Américains, ou l'examen de l'équilibre entre l'offre de la Communauté et celle des pays contractants. Le rôle du Comité des représentants permanents se limita à une vue d'ensemble et formelle sur les travaux effectués par le Comité 111.

Il convient de signaler une autre particularité de la préparation interne de la CEE lorsque, dans le cadre de l'accélération du rythme du Traité, l'attitude de la CEE à l'égard des parties contractantes du GATT fut examinée par le Comité Rey (111).

En élargissant le pouvoir de ce Comité Rey, le Conseil avait en effet admis ce dernier comme un organe destiné à préparer ses réunions sur la question commerciale intra-européenne. Le Comité Rey, durant toute son existence, remplit en fait un rôle intermédiaire entre celui de la Commission et celui du Comité des représentants permanents. La position initiale de la CEE sur les négociations Dillon fut

(109) Doc. du PE 33, 1961-62 : « Les relations de la Communauté avec le GATT », p. 8 : « ... combien la Commission de la CEE est encore gênée par le mécanisme compliqué qui l'oblige, pour les plus petits détails, à consulter les représentants des Etats participants ».

(110) *Ibid.*, p. 9.

(111) LINDBERG, *The Political Dynamics of the European Economic Integration*, op. cit., p. 60.

entièrement préparée par le Comité Rey. Les autres questions et le déroulement des négociations furent examinés par la Commission, en collaboration avec le Comité 111. En dernier lieu, le COREPER jeta un coup d'œil sur ce qui avait été fait. C'est pourquoi il nous semble opportun de dire que le COREPER n'a joué, dans les négociations Dillon, qu'un rôle secondaire. Le Comité Rey puis le Comité 111 accomplirent, dans une grande mesure, la tâche habituelle du COREPER.

c) Le rôle du Comité 111.

Au cours des négociations Dillon, le rôle du Comité 111 ne constitua qu'un prolongement de son action commencée dans le cadre de la renégociation. Le Comité 111 remplit les tâches suivantes : dès l'ouverture des négociations Dillon, le 26 mai 1961, la délégation de la Communauté prit les premiers contacts avec les parties contractantes (112). Un premier examen d'ensemble sur la valeur des offres faites par les pays tiers en contrepartie de l'offre communautaire fut effectué par le Comité 111 dès septembre 1961. Celui-ci précisa la « nature et la valeur des concessions que la Communauté est fondée à obtenir des pays tiers en échange de son offre de réduction » (113).

Le Comité 111 se réunit en décembre 1961 et en janvier 1962 pour examiner la question du retrait ou de la modification de l'offre initiale introduite par certains pays. Les accords avec Haïti et le Pérou ne comportaient pas seulement des concessions tarifaires accordées dans le cadre des négociations Dillon, mais également des concessions octroyées à la Communauté en compensation du retrait par ces pays de certaines concessions accordées à la Communauté dans les négociations antérieures à un ou plusieurs Etats membres de la Communauté (114).

Le 16 janvier 1962, la Commission consulta le Comité 111 au sujet du texte de l'accord qui avait été convenu entre les Américains et la CEE. Huit jours après la conclusion de cet accord, les Américains élevaient le Tarif douanier sur certains produits, initiative prévue dans l'Accord général et mise au point par la Commission, en liaison avec le Comité 111.

L'accord avec le Royaume-Uni ainsi que celui du Canada des 4 et

(112) Voir *supra*, p. 86.

(113) *Bulletin de la CEE*, novembre 1961, p. 30.

(114) *Bulletin de la CEE*, février 1962, p. 41.

5 juin 1962 (115) furent signés par la Commission de la CEE le 16 mai 1962.

Le Comité 111 examina en outre les listes contenant les offres des autres parties contractantes, ainsi que, en particulier, l'orientation à donner aux négociations Dillon. Il fit le point après chaque phase de la négociation menée par la Commission à Genève (116).

Le tableau des différentes activités du Comité 111 prouve amplement le double rôle rempli par celui-ci durant les négociations Dillon.

Il joua d'abord le rôle de « préconseil » et il assista ensuite la Commission dans la poursuite des négociations. Les membres du Comité 111 dirigèrent à Genève les délégations nationales aux négociations tarifaires. Mais ce fut surtout pendant la renégociation, alors que l'intérêt de chaque pays membre était directement en cause, que la Commission et chaque délégation semblèrent préparer en commun la position à défendre aux négociations. Le but de cette renégociation était en effet de transposer les concessions accordées et obtenues du Tarif douanier commun par chaque Etat membre. C'est pourquoi les questions furent scrupuleusement analysées d'abord par la délégation nationale directement intéressée, puis par le Comité 111, et enfin par le Conseil.

Cette attitude du Conseil adoptée au cours des renégociations ne pouvait évidemment pas changer dès l'ouverture des négociations Dillon.

d) L'attitude de la Commission.

Durant les négociations Dillon, la Commission, qui était le négociateur de la CEE, se trouva dans une situation inconfortable. D'abord, les Etats membres étaient très divisés. De plus, les difficultés techniques que nous avons évoquées précédemment (117) empêchaient le Conseil de définir sa position en temps voulu. La Commission conduisit ces négociations par tâtonnements et avec une prudence extrême.

(115) *Bulletin de la CEE*, juillet 1962, p. 22. Il s'agissait de l'accord au titre de l'article XXIV-6 qui transposait les concessions antérieures du TEC accordées par les Etats membres au Canada et un second accord relatif au blé — de même nature que celui qui avait été conclu avec les Américains; le premier accord prévoyait le retrait de quelques concessions et l'octroi de contreparties équivalentes.

(116) *BAE*, 13 février 1962; et *FELD*, Werner, *The European Common Market and the World*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967, p. 92 : « Although in addition to the Commission officials, the Council was represented by an observer, the coordination of activities worked quite well. The national delegations caucused each morning and elaborated the texts for the statements to be made by both the Commission and Council representatives ».

(117) Voir *supra*, p. 94.

Cette attitude aurait pu être bénéfique pour la Commission si le Conseil lui avait laissé une marge de négociation convenable, mais les Etats membres l'empêchèrent au contraire de négocier comme il fallait (118).

N'ayant pu définir une position commune, le Conseil laissa à la Commission une initiative théorique plutôt qu'opérationnelle. En indiquant une orientation générale à la Commission, le Conseil lui laissait en effet une liberté d'action complète. En fait, ces deux éléments empêchèrent la Commission d'utiliser cette liberté d'action. Il fallait obtenir l'approbation préalable du Conseil pour chaque engagement préliminaire de la Communauté, ce qui nécessitait l'unanimité — qui a fait défaut dans plusieurs cas. La Commission ne pouvait donc poursuivre les négociations car elle ne disposait pas d'éléments de rechange pour obtenir un autre compromis équilibré. La liste G, les produits chimiques, les produits agricoles, le tabac, les produits de la CEEA et les produits tropicaux étaient en effet exclus de cette négociation (119).

De plus, le Comité 111 n'était pas doté des pouvoirs nécessaires pour éclairer la Commission quand celle-ci rencontrait des difficultés. La décision appartenait alors au Conseil, et elle était obligée de recourir à un éclaircissement, même pour des questions secondaires (120).

L'allusion faite par M. Rey à la « garde vigilante » montre d'ailleurs la volonté du Conseil de contrôler toutes les questions de la négociation, ce qui finit par supprimer toute liberté d'action au négociateur. L'attitude intransigeante de quelques Etats membres au sein du Conseil et la règle de l'unanimité firent échouer plus d'une négociation avec des parties contractantes (121).

Ces différents points montrent clairement que, pendant les nég-

(118) *Débats du PE*, 26 juin 1962, p. 83, M. Rey : « C'est la manière dont la Commission a été en partie empêchée de négocier, je ne dis pas que les pouvoirs qu'elle détient du Traité sont insuffisants, mais en fait les gouvernements ont monté, autour de ces pouvoirs, une garde vigilante hérissant notre négociation de directives qu'ils ont le droit, en vertu du Traité, de nous donner et qui ne nous laissent pas la liberté de négociation que nous aurions dû avoir ».

(119) Voir *supra*, p. 87 et suiv.

(120) *Débats du PE*, *op. cit.*, p. 83, M. Vredeling : « ... pour chaque décision secondaire, la Commission de la CEE doit requérir l'approbation du Conseil des ministres... J'ai pu me rendre personnellement compte que l'administration du GATT se plaint également du fait que la Commission ne jouit pas d'une liberté d'action suffisante dans la négociation pour pouvoir conclure certains accords ».

(121) *Ibid.*, p. 89, M. Rey : « En outre, ceci est assez particulier et je veux le souligner, nous avons été extrêmement gênés par la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres; plus d'une négociation avec un pays a échoué du fait de la résistance ou du refus du consentement d'un seul gouvernement sur un seul produit à la vérité important... ».

ciations Dillon, la CEE n'a pas pu former sa cohésion et son unité interne pour mener à bien une négociation multilatérale de cette envergure. C'était, il est vrai, la première fois que la CEE négociait au sein du GATT sous la responsabilité de la Commission et sur la base du TEC. En plus du manque de souplesse dans la position des Etats membres, la CEE n'avait ni l'habitude, ni la pratique pour aboutir à une négociation d'une telle importance.

e) La réaction du Parlement européen.

L'attitude du Parlement européen mérite une remarque, car il avait formé une commission *ad hoc* pour examiner les résultats de cette négociation ou, plus exactement, avait envoyé une commission à Genève pour analyser le déroulement de ces négociations. Ainsi, le rapport présenté par M. Vredeling ainsi que le débat engagé au Parlement européen en juin 1962 — avant la fin de ces négociations — permirent de mettre en lumière le défaut du système communautaire durant cette négociation. La résolution adoptée à cet effet souhaitait « la nécessité de renforcer les moyens d'action de la Commission de la CEE dans le cadre d'une politique commerciale commune » (122).

2. — LES NEGOCIATIONS TARIFAIRES MULTILATERALES ET LE FONCTIONNEMENT DU MECANISME DE PRISE DE DECISIONS DE LA CEE.

Nous examinerons dans cette section le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE pendant toute la durée des négociations Kennedy. Du fait de la complexité et de l'aspect hautement technique de cette négociation, qui a duré plus de trois ans, il n'est pas dans notre intention de traiter tous les aspects économiques, tarifaires, non tarifaires et politiques des négociations Kennedy, mais, en analysant le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE durant toutes ces négociations, nous concentrerons notre attention sur la participation de la Communauté afin d'éclairer le plus possible les actions et les interactions des principaux acteurs, d'essayer de montrer quels étaient la faiblesse et les principaux atouts de la CEE, et comment son mécanisme de prise de décisions a fonctionné lors de ces négociations.

(122) Voir Doc. du PE, 33, 1961-1962, p. 12.

A. — *Origine des négociations Kennedy.*

La loi sur « les accords commerciaux », acceptés par le Sénat américain, avait octroyé au Président des Etats-Unis le pouvoir de négocier des accords tarifaires avec les PC afin d'assurer le développement du commerce international en réduisant les barrières douanières. Ce pouvoir de négociation prenant fin le 30 juin 1962 (123), J.-F. Kennedy, président des Etats-Unis, annonça bien avant l'échéance de cette loi, dans son message au Congrès américain du 25 janvier 1962, la préparation d'un nouvel instrument de négociation commerciale sur l'expansion du commerce mondial. En octobre 1962, la loi intitulée *Trade Expansion Act* fut adoptée par le Sénat américain. Grâce à celle-ci, le Président américain « disposait du pouvoir nécessaire pour réduire le tarif américain », sous réserve de réciprocité, d'un pourcentage de 50 % et pouvant atteindre 100 % dans des cas particuliers (124). Le nouvel instrument accordait au Président américain un pouvoir de négociation dont l'usage prendrait fin le 30 juin 1967.

La proposition américaine fut acceptée par les PC. La vingt et unième session des PC, qui eut lieu du 16 au 21 mai 1963 à Genève, décida d'ouvrir une négociation tarifaire multilatérale, sous l'égide du GATT, en vue d'assurer l'abaissement des tarifs douaniers sur les produits industriels et les produits agricoles (125).

Les négociations proprement dites durèrent plus de trois ans, de mai 1964 à juin 1967. En réalité, la préparation des négociations et les contacts bilatéraux et multilatéraux dépassèrent de beaucoup les premières estimations, car la période préparatoire fut prolongée jusqu'à fin septembre 1966, date à laquelle s'engagèrent les négociations finales.

Nous examinerons donc les négociations Kennedy en deux parties différentes : la phase préparatoire, qui se prolongea jusqu'à fin septembre 1966, et la phase finale, qui dura de fin septembre 1966 à juin 1967 et même au-delà.

Par ailleurs, la préparation interne de la CEE en vue des négocia-

(123) *Bulletin de la CEE*, mars 1962, p. 35, Déclaration du président Kennedy au Congrès américain. Pour la réaction du Conseil et de la Commission, voir *Bulletin de la CEE*, décembre 1962, p. 11.

(124) HINSHAW, *op. cit.*, p. 14, et en particulier p. 162 et suiv. LI TEH KIE, *L'influence du Marché Commun sur le commerce extérieur américain*. Genève, 1969, ronéogr., p. 187.

(125) La vingtième session des PC réunies à Genève du 16 au 23 novembre 1962 décida « de tenir une réunion à l'échelon ministériel dans la première partie de 1963 pour examiner le programme de libéralisation et d'expansion effective du commerce ». Voir le texte de cette résolution dans *IBDD*, suppl. n° 12, 1966, p. 47 et 48.

tions Kennedy fut fortement marquée d'abord par la crise de janvier 1963 (126) et ensuite par celle de juin 1965, crises qui empêchèrent la Communauté d'arrêter sa position commune en temps voulu ; en fait, le Conseil des ministres ne put arrêter sa première position officielle et formuler ses premières directives sur les travaux préparatoires qu'après avoir résolu la crise de janvier 1963. Toutefois, le principe fondamental du plan de synchronisation, qui avait établi un parallèle entre le développement harmonieux de l'activité tant sur le plan interne que sur le plan externe de la CEE, fut respecté pendant toute la durée des négociations Kennedy : ainsi, à chaque pas de la politique agricole commune, correspondait un avancement des travaux de la Communauté dans ces négociations. Mais, en juin 1965, la seconde crise de la CEE paralysa la Communauté, qui ne put respecter le calendrier établi par CNC (127).

a) La phase préparatoire.

Le Groupe de travail sur les procédures d'abaissement des tarifs présenta son rapport à la session ministérielle du GATT, réunie du 16 au 21 mai 1963.

Tant ce rapport que les discussions entre la CEE et les Etats-Unis sur la méthode à suivre en cas de disparités sensibles dans le domaine des tarifs firent ressortir les grandes divergences qui existaient entre le point de vue américain et celui de la Communauté, divergences qui faillirent plusieurs fois interrompre la réunion des PC.

Les Américains refusèrent d'abord d'accepter le principe de disparité entre les différents tarifs des PC, puis ils tentèrent de discuter avec chaque Etat membre de la Communauté séparément et non avec la Communauté en tant que telle. Finalement, la thèse communautaire concernant l'existence de disparités fut acceptée par les Américains, après de longues discussions et surtout après l'intervention personnelle de M. Erhard (128).

Ces divergences de vues concernaient surtout deux points : le premier portait sur la méthode qui permettrait d'aboutir aux abaissements tarifaires. La thèse américaine envisageait l'application de la

(126) Voir chapitre II, p. 59.

(127) Parce que la CEE ne put présenter ses offres concernant les produits agricoles en septembre 1965.

(128) Voir à ce sujet *Le Monde*, 20-21 et 22 mai 1963, et surtout l'article de Paul FABRA, « De Bruxelles à Genève via Byzance », *Le Monde*, 1-2 décembre 1963, « Les négociations tarifaires avec les Etats-Unis vont s'enfoncer dans la ténébreuse querelle des disparités ».

formule d'abaissement linéaire de pourcentage égal, avec usage d'exceptions. Par contre, la Communauté demandait que « la formule automatique d'abaissement des tarifs soit telle qu'elle assure simultanément la réduction des disparités existant entre les tarifs, afin que puisse être réalisée une juste réciprocité des avantages et éviter la nécessité de recourir à des exceptions » (129). De plus, les Américains refusèrent le principe d'une harmonisation des tarifs avant d'entamer la négociation.

Le second point de désaccord concernait les produits agricoles, sur lequel les Américains adoptèrent « l'approche traditionnelle limitée aux aspects commerciaux du problème, [et proposèrent] la garantie d'accès au marché pour leurs produits exportés soit par une réduction tarifaire, soit par l'établissement des contingents quantitatifs » (130). En revanche, la Communauté suggéra une nouvelle approche qui consisterait à « considérer les politiques agricoles nationales dans l'ensemble de leurs éléments et non seulement sous leurs aspects commerciaux et définir des accords sur l'utilisation de ces politiques nationales » (131).

La résolution finale qui permit de clore la conférence chargea pourtant le Comité des négociations commerciales de résoudre les différents problèmes en suspens. Les points essentiels de cette résolution finale furent les suivants :

1^o Les négociations commerciales générales s'ouvriront à Genève le 4 mai 1964 ;

2^o Les négociations porteront sur toutes les catégories de produits industriels et non industriels ;

3^o Les négociations porteront sur les droits de douane, ainsi que sur les obstacles non tarifaires ;

4^o Les négociations devraient se baser sur un plan de réductions tarifaires linéaires substantielles comportant des exceptions limitées qui feront l'objet d'une confrontation et justification. Les réductions linéaires seront égales. Dans les cas où existent des disparités sensibles dans les niveaux des tarifs, les réductions tarifaires seront

(129) *Bulletin de la CEE*, juillet 1963, p. 12; KIM, Cac Onc, « La Communauté Economique Européenne dans les relations commerciales internationales ». Bruxelles, *Presses universitaires de Bruxelles*, 1971, p. 415 et suiv.; PEYRARD, M., « Le plan Mansholt, plus vite et plus loin », *RMC*, n° 62, 1963, p. 375 et suiv.

(130) *Bulletin de la CEE*, juillet 1963, p. 12.

(131) Voir détail dans *IBDD*, Supplément n° 12, 1964, p. 48 et suiv.

effectuées sur la base de règles spéciales d'application automatique et générale, etc. (132).

Procédure.

Le Comité des négociations commerciales fut créé à cet effet par les représentants des pays linéaires.

Les pays qui participèrent aux négociations Kennedy furent les suivants :

a) Les pays dits linéaires (133) :

La CEE, la France, la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni, le Japon et les Etats-Unis (15 pays).

b) Les pays qui participèrent aux négociations sous un statut spécial, etc. :

L'Australie, le Canada, la Tchécoslovaquie, la Grèce, l'Islande, Israël, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, l'Espagne, la Turquie, la Yougoslavie (11 pays).

c) Les pays peu développés :

L'Argentine, le Brésil, Ceylan, le Chili, la République Dominicaine, l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, la Corée, la Malaisie, le Nicaragua, le Nigéria, le Pakistan, le Pérou, la Sierra Léone, Trinité-et-Tobago, l'Uruguay (17 pays).

Ce comité fut chargé de préparer l'ouverture officielle des négociations pour le 4 mai 1964, en tenant compte des questions évoquées par les ministres et des questions spéciales déjà énumérées.

De son côté, la Communauté s'employa à organiser ses travaux. D'après le Traité de Rome et la pratique communautaire, la Commission conduit les négociations tarifaires sous les directives du Conseil et en étroite collaboration avec le Comité spécial de l'article III. M. J. Rey, commissaire responsable des relations extérieures, et MM. Mansholt et Marjolin, deux autres commissaires, participèrent à

(132) Voir détail dans *IBDD*, Suppl. n° 12, 1964, p. 48 et suiv.

(133) DUGIMONT, Jacques, « Les négociations du Kennedy Round », *Etudes Economiques*, n° 127/1968, p. 88 : « Ce sont les partenaires qui ont accepté la méthode linéaire, et qui négocient donc sur la base d'une réduction de 50 % de leurs droits de douane — sauf exception — à titre d'hypothèse de travail ».

Genève aux négociations, au nom de la Communauté, en mai 1963 et 1964. Ils formèrent, sous la responsabilité de M. Rey et au sein de la Commission, un groupe *ad hoc* chargé des négociations Kennedy. Parmi les directions générales (D.G.) de la Commission concernées, D.G. III (marché intérieur), D.G. IV (concurrence en ce qui concerne les questions non tarifaires), D.G. VI (agriculture), dans une certaine mesure (134) D.G. VIII (en ce qui concerne les produits tropicaux) et surtout D.G. I (relations extérieures) préparèrent les travaux préliminaires de la CEE. Les aspects techniques de chaque question furent, semble-t-il, examinés dans leurs moindres détails par la D.G. spécialisée et ses fonctionnaires, qui participèrent aux négociations avec la délégation communautaire quand ces problèmes figuraient à l'ordre du jour. Cela explique que la délégation de la Communauté varia dans sa composition d'un jour à l'autre, selon l'ordre du jour des travaux, mais en conservant un noyau, un cadre fixe qui assura la continuité sous la responsabilité de MM. T. Hijzen et P. Schlösser, avec quelques responsables de la division chargée des négociations tarifaires à la D.G. I et le Comité 111 (135).

i. LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ AVANT L'OUVERTURE DES NÉGOCIATIONS KENNEDY.

Au cours de l'année 1963, la Communauté subit les contre-coups de la crise de janvier 1963, ce qui empêcha le Conseil des ministres d'arrêter sa position sur les différents problèmes discutés au sein du groupe de travail du GATT. Sur autorisation du Conseil la Commission participa aux travaux du Comité des procédures d'abaissement des tarifs et, après mai 1963, à ceux du CNC. La position défendue par la Communauté en session ministérielle du GATT ainsi que le système de consultations réciproques — semestrielles ou annuelles — mis sur pied entre les Etats-Unis et la CEE depuis quelques années permirent à la Commission de connaître les intentions du Gouvernement américain sur les négociations tarifaires multilatérales et de conduire d'une manière pragmatique ses travaux préparatoires (136).

(134) Il faut préciser que la D.G. VI a mené sous sa responsabilité une grande partie de la négociation sur les produits agricoles.

(135) COOMBS, David, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, London, Allen and Unwin, 1970, p. 198 et suiv.

(136) *Bulletin de la CEE*, mars 1963, p. 35 et suiv. Le 25 janvier 1963, la Commission reçut A. Herter, représentant spécial du Président des Etats-Unis pour les négociations au titre de la loi sur l'expansion du commerce. La Commission fut présidée par M. Rey, avec la par-

Les différentes thèses soutenues par la Commission au cours de ces travaux préparatoires furent élaborées par la Commission et le Comité 111 selon l'orientation indiquée par le Conseil et devinrent les positions officielles de la CEE. A titre d'exemple, on peut citer l'approche concernant les produits agricoles, le principe du double écart sur les disparités, etc.

Les premières directives concernant les négociations Kennedy ou plus exactement l'approche concernant les produits agricoles furent arrêtées par le Conseil à la fin de la session « marathon », du 16 au 23 décembre 1963. Cette réunion eut lieu sous la présidence de M. Luns, ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, et M. Biesheuvel, ministre de l'agriculture et des pêcheries, également des Pays-Bas. Les ministres des affaires étrangères, soit seuls, soit en compagnie des ministres de l'agriculture, arrêtaient d'abord les règlements agricoles prévus dans le plan de synchronisation et ensuite les directives de négociations d'après les propositions de la Commission.

La première directive du Conseil relative aux négociations Kennedy.

La proposition de la Commission comportait deux volets, qui portaient sur l'industrie et sur l'agriculture. Dès l'ouverture de la séance, les ministres, sans se prononcer sur les propositions de la Commission, entendirent l'exposé de la délégation allemande, qui attachait une grande importance aux négociations tarifaires. L'exposé précisait l'attitude du Gouvernement allemand sur les différents points de la proposition de la Commission :

Taux de réduction : le CNC avait pris une réduction douanière de 50 % comme hypothèse de travail, proposition qui avait été acceptée par la Communauté. Le représentant allemand souhaita cependant que ce taux ne soit pas une simple hypothèse de travail mais bien la règle générale.

tiicipation de MM. Marjolin, G. Garon et H. von der Groeben. L'ordre du jour comporta notamment les points ci-après :

Travaux en ce qui concerne la loi sur la simplification des tarifs douaniers;

Méthode d'approche des problèmes relatifs aux droits de douane et autres restrictions aux échanges dans la perspective d'éventuelles négociations;

Les vastes problèmes des produits agricoles;

Les problèmes des pays en voie de développement dans le cadre de négociations multilatérales. Une autre consultation du même genre eut lieu à Washington le 5 mars 1964, avant l'ouverture officielle des négociations (voir *Bulletin de la CEE*, avril 1964, p. 19). Par ailleurs, sur la simplification des tarifs douaniers, la Commission avait demandé l'autorisation du Conseil pour entrer en consultation avec la délégation américaine. Cette consultation fut conduite par la Commission avec la participation du Comité 111 tout au long de l'année 1963 (voir détail dans *Bulletin de la CEE*, septembre 1962, p. 56 et *Déclaration de M. Rey au PE*, 28 juin 1963, p. 22 et suiv.).

Exceptions : en matière d'exceptions, le Gouvernement allemand ne semblait pas d'accord avec la proposition de la Commission, et, concernant la préparation de listes d'exceptions, il proposait de définir les critères précis selon lesquels on pourrait y placer un produit.

Agriculture : l'idée principale était de négocier, au sein du GATT, les produits agricoles « sur les montants de soutien accordés aux producteurs » (137), ce qui constituait en fait, pour les cinq autres États membres et la Commission, une bonne base de négociation. La République fédérale d'Allemagne estimait que la CEE devait assurer aux pays tiers une garantie de débouchés pour leurs produits agricoles par le biais de contingents tarifaires à prélèvements nuls ou réduits (138).

Au sujet des disparités : la République fédérale d'Allemagne souhaitait que la CEE ait une position souple et évolutive, alors que la Commission proposait la formule dite « formule de double écart », inspirée des critères définis par Rey-Marjolin (139) et permettant de déterminer précisément le cas des disparités entre les niveaux des différents tarifs. Il s'agissait de déterminer les critères indiquant (140) les cas où l'on se trouvait en présence d'une disparité sensible tarifaire entre les niveaux de différents tarifs douaniers, pour permettre un contact préalable entre les intéressés.

Pour la sélection des disparités, la Commission proposait le critère ci-après : « Pour qu'il y ait disparité (141), il faut que le droit élevé

(137) Le montant de soutien se définit comme étant égal à la différence entre le prix du produit sur le marché international et la rémunération effectivement obtenue par le producteur national du pays dont on se préoccupe de caractériser le montant de soutien. Voir KIM, *op. cit.*, p. 421, et également, pour plus de détails, *Europe document*, n° 247, 4 mars 1964; *Le Monde*, 12 mars 1964.

(138) Signalons que ce point répondait en fait à la proposition de la Commission, qui avait prévu la conclusion d'une série d'accords mondiaux pour un certain nombre de produits agricoles.

(139) Voir détail dans *Le Monde*, 22-23 décembre 1963.

(140) En effet, les Six, sous l'impulsion de la France et de la Commission, ont admis en mai 1963 que, en cas d'existence de disparités sensibles dans les niveaux des tarifs, il conviendrait de prévoir des règles spéciales de réduction, règles dont l'application devrait être automatique et générale. Le travail de rapprochement entre le tarif américain (qui comprend beaucoup plus de postes) et le TDC (en se basant sur la nomenclature des États-Unis) permettait de dénombrer quelque 2 000 cas de disparités, c'est-à-dire non pas 2 000 lignes tarifaires du TDC, mais bien 2 000 lignes de « rapprochement », dont 1 700 dans le sens du droit américain supérieur au droit européen, et 300 dans le sens contraire (voir l'article de FABRA dans *Le Monde*, 1-2 décembre 1963, *op. cit.*).

(141) Pour donner une idée de l'importance de cette question dans la préparation de la CEE, nous reproduisons deux tableaux comparatifs sur les trois tarifs des principaux intéressés. Le premier tableau se base sur les moyennes arithmétiques (voir détail dans l'article de M. MESNAGE, « Comparaison statistique du tarif douanier commun de la CEE, du tarif des États-Unis d'Amérique et du tarif du Royaume-Uni », *Informations statistiques*, publication de l'Office statistique des CE, n° 3/63).

soit au moins égal au double du droit inférieur et en outre que l'écart minimal soit de 10 points entre les deux droits », sauf pour les semi-produits auxquels cette seconde condition ne s'applique pas. Cette disposition sur la disparité fut complétée par les critères automatiques et en disposition additionnelle :

1° « Il n'y aura pas de disparités si le pays n'importe pas le produit en question, s'il ne le fabrique pas aujourd'hui et s'il n'existe aucun projet de fabrication à court terme sur le territoire du pays à bas tarifs », et selon la disposition additionnelle ;

Taux moyens par grandes catégories de produits

Produits	CEE	Etats-Unis	Royaume-Uni
1. Matières premières et énergétiques	1,5 %	8,3 %	6,3 %
2. Semi-produits	10,7 %	16,5 %	18 %
3. Equipements industriels	11,7 %	17 %	19,4 %
4. Autres produits	14,4 %	21,3 %	20,4 %
Moyenne	11,7 %	17,8 %	18,4 %

Le deuxième tableau est établi d'après la dispersion des droits autour de la moyenne, c'est-à-dire d'après les fréquences relatives des droits selon leur niveau (voir détail dans DUGMONT, *op. cit.*, p. 99 et suiv.). Ce tableau nous donne une idée plus précise sur les tarifs douaniers des trois principaux concernés.

Niveau du droit	TDC	Tarif des Etats-Unis	Tarif du Royaume-Uni
0	6,2	6,9	8
1 à 5 %	5,5	5,4	0,8
6 à 10 %	26,7	15	24,9
11 à 15 %	34,8	17,2	12,7
16 à 20 %	22,2	17,7	26,1
21 à 30 %	4,3	20,4	17,4
31 à 40 %	0,1	11,3	8,8
41 à 50 %	—	14,1	1
plus de 50 %	0,1	2	0,3
TOTAL	100	100	100

2° « Il n'y a pas de disparités si le pays à haut tarif procède à des importations substantielles » (142).

En outre, la CEE introduisit la clause européenne à l'intention des pays industrialisés à droits inférieurs. « La réglementation de la question de disparités devrait tenir compte des intérêts des Etats tiers de l'Europe occidentale, dans la mesure où une réduction des droits de douane du TC (Tarif commun) de moins de 50 % aurait des conséquences graves pour leurs exportations dans les pays membres de la CEE » (143).

Une échelle de réduction, dont le taux moyen ne dépasserait pas 25 %, serait établie selon ces critères. Cette échelle s'appliquerait aux droits inférieurs en cas de disparités.

Examinant la proposition de la Commission et l'objection de la République fédérale d'Allemagne en ce qui concernait les produits agricoles, le Comité 111 conclut que la Communauté ne pourrait pas aller au-delà de la consolidation des situations qui résultaient de la politique agricole commune.

La dernière séance du Conseil, consacrée aux directives à confier à la Commission, commença vers 16 heures par l'examen des propositions de la Commission et du rapport du Comité 111 sur les produits agricoles, puis la séance fut suspendue jusqu'à 21 heures. A la reprise, les ministres et leurs experts discutèrent le dossier de la Commission jusqu'à 1 h. 30 le 23 décembre, heure à laquelle la Commission présenta ses nouvelles propositions. Chaque délégation les examina séparément jusqu'à 4 heures du matin, puis une séance restreinte se tint entre 4 heures et 5 h 30, sans la participation des experts. Le travail reprit à 10 h 30, et c'est vers 17 h 30 que l'accord se réalisa au sujet des directives (144), ce qui montre bien la volonté politique du Conseil de surmonter ces difficultés.

Les lignes essentielles des directives du 23 décembre 1963.

Ces directives concernaient deux parties, l'une destinée aux produits industriels et l'autre aux produits agricoles.

(142) Voir *Le Monde*, 21 décembre 1963.

(143) Voir *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1963*, p. 24.

(144) *Le Monde*, 24 décembre 1963, p. 16 et suiv. Voir la liaison de cette question et son implication importante sur l'élaboration des prix agricoles : DELORME, Hélène, « L'adoption du prix unique des céréales », dans *La décision dans les Communautés européennes*, op. cit., p. 269 et suiv.

Directive sur les produits industriels.

Disparités : la proposition de la Commission, telle qu'elle a été expliquée ci-dessus, fut acceptée, c'est-à-dire que, en cas de disparité entre deux tarifs douaniers, le tarif ayant le droit inférieur serait réduit d'un pourcentage moindre que le tarif ayant le droit élevé.

« Pour éviter que la correction des disparités, qui constitue pour la Communauté un élément essentiel de la réciprocité générale, ne soit compromise par la mise en exception d'un grand nombre de produits en disparité par le pays à droit élevé, le pays à droit inférieur serait dispensé, dans le cas où le pays à droit élevé placerait un produit en disparité sur la liste d'exception, de toute réduction sur ce produit, sans avoir à demander une exception à cet effet » (145).

Taux de réduction : le taux de 50 % fut retenu comme hypothèse de travail, malgré l'opposition de la République fédérale d'Allemagne qui préférerait qu'il soit retenu comme règle générale.

Les obstacles non tarifaires : le Conseil n'ayant pu examiner les propositions de la Commission, ne donna à celle-ci aucune directive à ce sujet.

Directive sur les produits agricoles.

La Commission avait suggéré de porter la négociation sur le montant du soutien accordé aux différents agriculteurs, et de prévoir pour un certain nombre de produits la conclusion d'accords mondiaux. Les produits dont le prix communautaire n'était pas encore déterminé ne devaient pas être exclus par conséquent de la négociation du GATT. Dans ce cas, la Communauté pouvait éventuellement négocier sur un montant de soutien déterminé à partir d'un prix, non encore appliqué.

Les Allemands estimaient que les produits agricoles soumis à la seule protection tarifaire — les fruits et légumes, par exemple — devaient suivre le sort des produits industriels. La Commission, soutenue par la France, la Belgique et l'Italie, repoussa cette thèse.

En second lieu, les Allemands, soutenus cette fois par les Néerlandais, demandèrent que la Communauté garantisse des débouchés aux pays tiers — par le biais de contingents tarifaires ou par le prélèvement réduit ou nul —, et que cette éventualité soit incluse au mandat de négociation. Tout en refusant cette seconde demande, les autres Etats membres et la Commission acceptèrent tout de même que les

pays tiers puissent prétendre à un accès raisonnable sur le marché de la Communauté (146).

Cette directive, que nous avons brièvement résumée, mérite deux explications, l'une concernant son contenu et son style, et l'autre la liberté de négociation laissée à la Commission.

D'après la Commission, cette directive ne lui permet pas de discuter tous les problèmes des négociations Kennedy, car le Conseil lui donna un mandat partiel qui ne couvrait qu'une partie de la négociation. Malgré l'opposition des Néerlandais et des Allemands, mais sous la pression des autres Etats membres, le Conseil n'accorda qu'un mandat limité et restrictif.

La liberté d'action laissée à la Commission, dans cette phase préparatoire, sembla présenter des hauts et des bas. Pour les travaux préparatoires au sein du GATT, dont l'objectif était de préparer la réunion ministérielle des PC pour l'ouverture officielle de la négociation, une directive claire et plus souple aurait sans doute mieux servi les intérêts communautaires. Cette directive, semble-t-il, était plutôt destinée à la conduite des négociations essentielles qu'à celle des travaux préliminaires. En définissant sa position sur les importants problèmes de négociations, le Conseil voulut orienter indirectement les travaux préparatoires dans le sens qu'il souhaitait.

Avancement des travaux au sein du CNC.

Les travaux préparatoires que le CNC a menés sur la base de la résolution ministérielle du 21 mai 1963 sont importants pour comprendre non seulement l'évolution des négociations mais aussi et surtout les positions de départ des principaux intéressés.

Dès sa première réunion, le 27 juin 1963, le CNC mit en place un appareil de négociation en créant des comités et des sous-comités, et en leur fixant des mandats précis sur divers aspects et secteurs des négociations (147).

(146) Pour donner partiellement satisfaction à la demande allemande, la directive comprenait en annexe le texte suivant : « Si la mise en œuvre du montant de soutien communautaire devait provoquer une chute importante des importations, la Commission serait confrontée avec le problème et conduite à faire rapport au Conseil, qui arrêterait en temps utile les directives nécessaires. Il serait préjudiciable de vouloir anticiper dès maintenant sur les demandes éventuelles de nos partenaires et de priver les négociateurs de la Communauté de l'initiative et de la marge de liberté qui leur est indispensable. En conséquence, il convient d'attendre le déroulement des négociations pour arrêter les positions de la Communauté sur ce point ». La délégation française avait toujours soutenu cette dernière thèse, qui était en apparence contradictoire avec le principe de synchronisation. Voir détail dans *Le Monde*, 26 décembre 1963, p. 2.

(147) Ces comités et sous-comités sont les suivants : 1° Sous-comité du plan de négociations tarifaires; 2° Comité de l'agriculture; 3° Sous-comité des obstacles non tarifaires et des autres

Le Sous-comité du plan de négociations tarifaires.

« Le Sous-comité examinera, en vue de soumettre des recommandations au CNC, les points indiqués ci-après :

» Ampleur des réductions de droits et de règles en matière d'exceptions.

» Critères pour déterminer les disparités sensibles dans les niveaux des tarifs et règles spéciales applicables aux réductions tarifaires dans ces cas » (148).

Sur le premier point, l'hypothèse de travail d'une réduction de 50 % des tarifs douaniers servit de base aux travaux du Sous-comité.

Sur le second point, la résolution ministérielle avait prévu des « exceptions limitées qui feront l'objet d'une confrontation et justification » (149). Dans ce premier stade des travaux, le Sous-comité (150) retint le seul critère des « considérations d'intérêt national supérieur ». Pour placer un produit en exception, il examina comment serait faite la procédure de justification et de confrontation, qui participerait à ces travaux, etc.

En outre, certaines tentatives entreprises par les experts pour limiter les exceptions en termes quantitatifs — nombre de lignes tarifaires, volume de commerce — furent vite abandonnées du fait de leurs difficultés d'application.

Les règles en matière d'exceptions firent clairement ressortir les divergences de vues qui existaient entre la CEE et les autres pays linéaires, problème dont la résolution du 23 mai 1963 reconnaissait l'existence. Les principaux partenaires de la CEE semblèrent pencher vers la solution de limiter les cas de disparités. En revanche, la CEE sembla insister sur l'application de critères automatiques et examiner le problème sous cet angle et non uniquement au nombre de cas (disparités).

Certains points techniques comme « le problème des pays tiers », « la règle spéciale d'abaissement », « le cas des pays dont le tarif a un niveau moyen très bas », « le cas des pays dont l'économie ou le commerce a une structure particulière », etc., furent entretemps partiellement abordés par le Sous-comité.

problèmes spéciaux; 4° Sous-comité de la participation des pays peu développés. La résolution prévoyait la création de groupes spéciaux pour la conclusion des accords mondiaux. Il s'agissait des deux groupes ci-après : a) Groupe des céréales; b) Groupe de la viande. Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, août 1963, p. 16.

(148) Voir *Bulletin de la CEE*, août 1963, p. 16, et suiv.

(149) *Ibid.*, p. 16.

(150) *Ibid.*, p. 16. Les pays suivants participèrent aux travaux des sous-comités : Autriche, Comité CEE, Etats-Unis, Japon, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni.

Les travaux du Comité de l'agriculture.

Les divergences étaient si grandes sur les produits agricoles que le Comité se contenta de juxtaposer les diverses positions en présence, c'est-à-dire celles de la CEE, des pays exportateurs et du Japon (151). C'est pourquoi il ne réussit pas à présenter des recommandations acceptées unanimement. La position de la CEE et des pays exportateurs pouvait être résumée comme suit :

La CEE proposa :

D'appliquer la méthode du montant de soutien pour l'ensemble du secteur agricole ;

De consolider le montant de soutien ;

De préciser son opposition aux procédures traditionnelles et au dépôt de listes d'offres, etc.

Les pays exportateurs (États-Unis, Canada, Australie, Danemark) adoptèrent leur approche traditionnelle en matière agricole, à savoir que :

Les droits de douane constituaient la forme essentielle de restriction aux échanges ;

La négociation devait porter sur la réduction et la consolidation de ces droits si l'échange de ce produit était essentiellement affecté par des droits de douane ;

Les PC feraient des offres pour tous les produits, à l'exception de ceux qui figuraient dans la liste d'exception.

Cette présentation globale et un peu simpliste des travaux des deux principaux comités prouvent qu'au sein du CNC les divergences de vues entre la position défendue par la Commission en matière agricole et au sujet du traitement à appliquer aux disparités tarifaires et celle des autres PC se creusèrent davantage. La Commission proposa « de mener des consultations bilatérales avec les pays affectés par ce problème en vue de rechercher des solutions mutuellement satisfaisantes ». Dans l'autre camp, les partenaires de la Communauté insistèrent pour substituer à ce principe un critère automatique fondé sur la notion de principal fournisseur du pays à droit inférieur sans que l'intérêt de la CEE entre en ligne de compte dans le cas d'espèce (152).

Durant tous ces travaux préparatoires, la Commission fut assistée par le Comité 111, dont chaque membre titulaire, à une exception près, dirigea également sa délégation nationale aux réunions du GATT.

(151) Doc. 64, agr. I et TN/23, 30 avril 1964.

(152) *Le Monde*, 24 décembre 1963; *Bulletin de la CEE*, janvier 1964, p. 24.

Un autre conflit surgit cependant à propos de la nature et du caractère de la réunion du 4 mai 1964 entre la CEE et ses principaux partenaires. Les Américains avaient manifesté l'intention de qualifier la séance inaugurale de réunion ministérielle, dans laquelle les ministres pourraient prendre des décisions sur certains aspects de la négociation et formuler des directives à l'intention du CNC. Mais qualifier de réunion ministérielle la réunion d'ouverture des négociations Kennedy fut jugé comme inadmissible par la CEE et surtout contraire au Traité de Rome. Le Président du Conseil en exercice adressa à cet égard une lettre au secrétariat exécutif des négociations et précisa que les ministres des Six n'avaient pas « l'intention de participer aux négociations qui pour la Communauté sont conduites par la Commission selon les dispositions de l'article 111 du Traité de Rome » (153). Cette discussion qui est apparemment sans importance par rapport au déroulement des négociations, est cependant très significative, car les Américains, qui voulaient intervenir dans les négociations par l'intermédiaire du CNC, suivirent une méthode assez simple : il s'agissait de mettre les ministres devant le fait accompli, lequel pouvait par la suite constituer un moyen de recours si les négociations se trouvaient dans une impasse. L'unité fragile de la CEE serait de cette manière compromise à tout moment par l'intervention éventuelle des ministres.

Finalement la réunion se tint le 4 mai 1964, d'une part en tant que séance inaugurale et publique des négociations Kennedy, avec la participation des ministres au nom de leurs gouvernements, et d'autre part en tant que séance fermée du CNC en tant que tel, séance à laquelle participa la Commission au nom des Six. L'élaboration de la résolution fut assez difficile, car il existait quelques points de conflit entre le mandat de négociation de la Commission et la première version du projet de résolution.

En fin de compte, la résolution fut élaborée conformément au mandat de négociation de la Commission au cours de quelques séances restreintes (CEE, Royaume-Uni et W. White) (154).

Par rapport à la suite des négociations, cette discussion mérite une attention particulière car les trois principaux PC, avec la participation de M. W. White, constituèrent quasiment le centre de décision de la Conférence.

(153) Voir TN, 64/19.

(154) Voir TN, 64/25, TN, 64/27, le texte de la résolution adoptée le 6 mai 1964 aux réunions du CNC dans *IBDD*, Suppl. n° 13, 1965, p. 115 et suiv.

Le second point est relatif au fonctionnement interne de la CEE. La délégation communautaire et le Comité 111 non seulement examinèrent la compatibilité entre la résolution confiée par le Conseil à la Commission et le mandat de négociation, mais mirent également au point les éléments du texte qui pouvait être admis par la CEE.

Le Comité 111, au niveau des membres titulaires, éclaira ainsi la Commission par ses avis, lui indiquant ce que le Conseil pouvait prendre comme engagement au nom de la CEE.

ii. LA PRÉPARATION DES LISTES D'EXCEPTIONS.

La préparation des listes d'exceptions communautaires fut une tâche extrêmement compliquée et difficile. En effet, l'ampleur des négociations, d'une part, et les intérêts soit complémentaires soit contradictoires des Etats membres pour différents secteurs industriels, d'autre part, soulevèrent des questions fort épineuses à résoudre.

Parmi les PC, la Suisse, l'Autriche, le Danemark, la Suède et la Norvège déclarèrent « soumettre au départ la totalité de leurs tarifs à l'application des règles générales de réduction, c'est-à-dire renoncer à faire valoir des exceptions en se réservant le droit de retrait en fonction de la réalisation de la réciprocité » (155).

Par ailleurs, des pays comme le Canada ou l'Australie furent chargés de déposer des listes d'offres positives, devenant ainsi des pays dispensés « de l'application de la réduction linéaire en raison de la structure particulière de leur économie ou de leur commerce » (155).

La Tchécoslovaquie était dans une situation très particulière, car elle devait présenter une offre additionnelle destinée à compléter les réductions tarifaires par certaines mesures dans le domaine de la planification (155) du fait qu'elle avait accepté le principe de la réduction linéaire.

La préparation des listes d'exceptions au sein de la Communauté créa toute une série de problèmes techniques et politiques dont la solution demanda plusieurs mois de travail. La Commission commença en effet à réunir les renseignements nécessaires par l'intermédiaire des administrations nationales et à organiser des auditions avec des groupements d'intérêts professionnels et des organisations professionnelles des Six (156).

(155) *Bulletin de la CEE*, janvier 1965, p. 47.

(156) Les auditions furent organisées avec le Comité des Fédérations de l'industrie des métaux non ferreux des pays de la CEE : COMITEXTIL, SIIC (Secrétariat international de l'industrie chimique de la CEE), UNICE, CEPAC (Confédération européenne de l'industrie des pâtes, papiers et cartons), etc.

Selon une procédure bien établie, la direction concernée de la Commission (DG III) prépara d'abord un questionnaire destiné aux associations professionnelles communautaires qui le transmirent aux associations nationales, lesquelles consultèrent éventuellement des grandes entreprises. La Commission, de son côté, effectua ses propres recherches qui, s'ajoutant aux avis des milieux professionnels et des administrations nationales, lui donnèrent ainsi une idée à peu près complète de la question.

La Commission élaborait une liste commune en se basant sur toutes ces données. La position de la Communauté ne fut donc pas déterminée uniquement en fonction des opinions exprimées par les milieux professionnels ou nationaux, mais bien selon l'intérêt commun de la CEE. La même DG organisa des auditions avec les représentants des milieux professionnels des Six et prit contact avec les administrations nationales (157). Dans cette préparation, il faut surtout noter que les listes d'exceptions élaborées (158) par la Commission ne furent pas définitives, le Comité 111, le COREPER et surtout le Conseil devant délibérer à tour de rôle sur ces listes. L'effort déployé par la Commission et par le Comité spécial était destiné à trouver un équilibre entre les exigences de l'industrie et des Etats membres, et l'intérêt commun de la CEE (159). Il faudrait ici ouvrir une parenthèse sur l'action des milieux professionnels au cours de cette préparation interne.

La participation des milieux professionnels à la préparation des listes d'exceptions.

Deux procédés furent utilisés par les milieux professionnels pendant les négociations Kennedy :

D'abord les contacts officiels organisés sur l'initiative de la Commission : au stade préparatoire, la DG concernée de la Commission (Direction générale du marché intérieur) envoya des questionnaires aux associations professionnelles des Six qui les transmirent aux asso-

(157) Une explication s'impose au sujet du Comité 111, dont nous allons examiner le fonctionnement; certains pays comme la France ou la République fédérale d'Allemagne y sont représentés par plusieurs suppléants, selon les sujets discutés. Les membres titulaires du Comité 111 sont de hauts fonctionnaires en exercice au sein des administrations nationales qui se réunissent périodiquement.

(158) Il faut noter que le représentant de l'industrie ou de la fédération professionnelle ne participa jamais aux travaux de la Communauté, même en tant qu'expert.

(159) *Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 333 : « La position de la Communauté n'était pas le résultat d'une simple addition des demandes présentées par chacun des Etats membres. Elle (la liste de la Communauté) est en effet assez proche de la liste proposée à l'origine par la Commission, établie après avis des milieux professionnels et après consultation des administrations nationales en fonction de considérations de caractère communautaire ».

ciations nationales, et chaque association présenta son point de vue aux associations communautaires.

Mais il fut cependant très difficile, voire impossible d'élaborer une position commune lorsque les intérêts des associations nationales divergeaient (160). Les réponses ainsi obtenues constituèrent pour la Commission une première source d'information. De plus, la DG III organisa de multiples auditions, notamment par branche industrielle et avec les organisations centrales (161).

Cette procédure resta la seule voie officielle pratiquée par la Commission, mais il faut y ajouter des travaux et des débats qui eurent lieu au CES sur l'initiative de la Commission, avec la participation de MM. Mansholt et Rey qui, lors de la trente-neuvième session du CES du 23 au 25 juin 1964, donnèrent des explications sur les aspects agricoles des négociations du GATT, ainsi que sur différents problèmes soulevés par les négociations de Genève, explications qui furent suivies d'un débat général au sein du CES (162).

Il est malaisé de tirer des conclusions précises sur le rôle et le poids des organisations professionnelles communautaires dans l'élaboration des listes d'exceptions. Dans certains cas, la Commission et les responsables américains se mirent d'accord pour faire figurer certains produits dans leurs listes d'exceptions bien avant que celles-ci ne soient élaborées. Or, certaines de ces exceptions étaient également souhaitées par les organisations professionnelles communautaires. Dans d'autres cas, certains produits furent inscrits sur les listes d'exceptions sous la pression d'un ou de plusieurs Etats membres, ce qui n'était pas toujours souhaité par ces groupements professionnels. Le caractère sectoriel de l'industrie favorisa inévitablement les organisations professionnelles spécialisées au détriment des grandes centrales patronales comme l'UNICE. L'envoi des questionnaires et l'organisation des auditions furent en fait les seuls contacts officiels entre la DG III et les organisations professionnelles contactées.

(160) Voir HAMMERICH, Kai Ewerlof, *L'UNICE dans le Marché commun*. Stockholm, Fédération des Industries suédoises, 1968, p. 76; COOMBS, *op. cit.*, p. 189; MEYNAUD, Jean et SIDJANSKI, Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*. Bruxelles, Institut de sociologie, 1971, p. 33; action du Comité de liaison de la construction automobile pour les pays de la CEE pour l'élaboration de la liste d'exceptions, p. 564; CEPAC (Confédération européenne de l'industrie des pâtes, papiers et cartons), p. 701; COMITEXIL (Comité de coordination des industries textiles de la CEE), p. 40, etc.

(161) MEYNAUD et SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 68 : l'UNICE a certes éprouvé des difficultés à défendre une position commune : elle est néanmoins parvenue à fixer les conditions auxquelles elle s'emploierait à appuyer les efforts des gouvernements.

(162) *Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 464.

Les contacts officioux, que nous avons considérés comme le second procédé utilisé par les milieux professionnels, restèrent dans leur ensemble flous et imprécis, en ce sens que les multiples initiatives d'une branche à l'autre ne furent pas coordonnées entre elles.

Il y eut ainsi des prises de contact des milieux professionnels avec les administrations nationales, la Commission elle-même, les fonctionnaires de la délégation communautaire participant à la négociation, les experts fonctionnaires nationaux, etc. Il faudrait y ajouter les multiples prises de position des milieux professionnels au niveau national (163) et au niveau communautaire (164) les publications, communications et séminaires, ainsi que les résolutions adoptées au cours de séances annuelles, etc. (165). Parmi les contacts officioux, il faudrait inclure également les réunions qui eurent lieu une ou deux fois par an entre l'UNICE et quelques membres de la Commission (166). Ainsi le commissaire responsable informait directement le Conseil des Présidents de l'UNICE sur les négociations tarifaires en cours. Quant à l'influence réelle de ces contacts officioux sur la préparation interne de la CEE, les responsables que nous avons interrogés étaient très réservés à ce sujet.

L'examen des listes par le Comité 111 et par le Conseil.

Les listes élaborées par la Commission furent d'abord examinées par le Comité spécial 111 réuni au niveau des suppléants. Sans entrer dans le détail de la constitution des listes élaborées, ceux-ci effectuèrent un premier examen technique qui mit en évidence les divergences de vues qui existaient entre eux au sujet des listes déjà élaborées. Le Comité 111 (167), réuni cette fois au niveau des titulaires, examina toutes les questions non résolues, ainsi que les aspects politico-commerciaux de cette préparation.

(163) MEYNAUD et SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 89.

(164) Voir l'étude de Guy de CARMOY, « L'inscription de l'aluminium sur la liste des exceptions dans les négociations du GATT », dans *La décision dans les Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 392 et suiv.

(165) *Premières observations de l'UNICE à la suite de l'adoption par les Etats-Unis du Trade Expansion Act*, février 1963; *Prise de position du Conseil des Présidents de l'UNICE au sujet des négociations tarifaires multilatérales du GATT*, décembre 1963, etc.

(166) Voir HAMMERICH, *op. cit.*, p. 71 : « En 1963, deux réunions, l'une avec MM. von der Groeben, Marjolin et Rey — règles de concurrence et négociations tarifaires multilatérales du GATT... ».

(167) Voir *supra*, p. 85, note 66.

La position des Etats membres au sujet des listes d'exceptions communautaires.

Les listes d'exceptions élaborées et présentées par la Commission au Conseil furent minutieusement examinées par chaque délégation. Après un dernier travail de douze heures, le Conseil adopta enfin ces listes à l'aube du dimanche 15 novembre. Avant la dernière session et même au cours des séances précédentes, les Six se mirent d'accord sur certains points de ces listes :

Les produits chimiques : les produits de la chimie organique ne figureraient pas sur la liste si les Américains acceptaient de supprimer certaines pratiques comme l'ASP. Dans le cas contraire, ces produits entreraient sur la liste d'exceptions comme les autres produits chimiques.

Les produits textiles : si l'Accord international sur le coton pouvait se renouveler en 1967, la CEE ne mettrait pas les cotonnades dans les listes d'exceptions.

Horlogerie : ce secteur figurerait sur une liste conditionnelle jusqu'à ce que la Suisse accepte d'assouplir son régime d'importation sur les pièces détachées et sur certaines machines servant à la fabrication de montres (168).

Les points litigieux.

Le secteur automobile était un sujet de conflit entre l'Italie, la RFA et la Belgique, les matériels agricoles entre la France et l'Italie, la mécanique entre la France et la RFA, et l'industrie électronique, l'industrie nucléaire, etc., entre la France et la RFA. Examinons successivement ces divers points :

Le secteur automobile : l'Italie avait mis les automobiles sur sa liste d'exceptions additionnelles. L'Allemagne dont 16 % des exportations totales étaient constituées par des automobiles, ne voulait pas que celles-ci figurent sur la liste d'exceptions. En outre, la Belgique, pour protéger son industrie de montage, essayait de conserver la marge de 8 points existant entre les droits sur les voitures et les droits sur les pièces détachées. Par ailleurs, les Six craignaient des mesures de représailles de la part des Anglais et des Américains si ce secteur figurait sur les listes d'exceptions.

Les matériels agricoles étaient sur les listes d'exceptions de l'Italie, tandis que la France voulait mettre en exception seulement les tracteurs et non pas tout le matériel agricole.

(168) Sous la pression du milieu professionnel français, la CEE mit le secteur horloger en exception conditionnelle. Voir détail dans NAGY, Nicolas, *Négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne, Centre de Recherches européennes, 1974, p. 75 et suiv.

La mécanique : alors que la France avait fait figurer le secteur mécanique en exception, l'Allemagne n'acceptait pas cette position du fait que le taux du TDC sur ce secteur était très peu élevé et qu'une réduction dans le cadre des négociations Kennedy n'aurait donc que très peu d'effets pratiques. C'est pourquoi l'Allemagne ne voulait pas que ce secteur figure sur les listes d'exceptions.

L'industrie nucléaire : la France voulait mettre l'industrie nucléaire en exception contre la volonté de l'Allemagne, qui avait également l'appui de la Commission de l'Euratom.

L'industrie électronique : la France voulait mettre ce secteur en exception, ce à quoi s'opposait l'Allemagne.

Papiers et cartons : l'Allemagne semblait d'accord pour la mise en exception conditionnelle de ce secteur. La Communauté faisait dépendre sa position finale d'un certain nombre de décisions que pourraient prendre les pays nordiques concernant l'organisation de leur industrie, fermée au capital étranger.

Comment le Conseil adopta les listes d'exceptions communautaires.

L'adoption par la CEE des listes d'exceptions fut un succès politique pour les Six, et une preuve de la volonté politique communautaire de poursuivre les négociations tarifaires. Les listes élaborées par la Commission furent en fait le résultat d'une analyse objective de différentes données économiques, politiques et sociales très complexes. La Commission avait fixé un seuil de 20 % du commerce taxé comme la limite à ne pas franchir par l'ensemble des listes d'exceptions. D'autre part, cette question était intimement liée à l'adoption d'un prix unique pour les céréales car, si la CEE adoptait en temps voulu les listes d'exceptions communautaires, l'Allemagne, qui était assez réticente pour fixer ce prix unique, jusqu'à cette date, pour les céréales, n'aurait plus d'argument valable pour retarder cette décision agricole si importante pour la France. C'est pourquoi, la tactique de la Commission fut assez efficace dans l'ensemble, puisqu'elle élaborait une première liste d'exceptions représentant environ 14,2 % du commerce taxé des Six. Il y avait donc encore une marge appréciable pour atteindre le seuil critique qu'elle s'était fixé. Par ailleurs, la Commission sembla choisir une position intermédiaire entre les deux tendances qui s'affrontaient au sein des Six.

La France, l'Italie et, à moindre degré, la Belgique soutenaient en effet que la CEE devait avoir une politique douanière qui accorde une protection suffisante au secteur industriel, lequel ne pouvait

affronter sans grands risques la concurrence étrangère (169). L'Allemagne et les Pays-Bas estimaient pour leur part que la Communauté était une zone suffisamment industrialisée et pouvait donc accepter un TDC moins protectionniste pour affronter, sans grandes difficultés, la concurrence internationale. Mais la Commission ne pouvait agir sur des considérations uniquement économiques et devait tenir compte de l'intérêt social de certaines industries désuètes.

C'est pourquoi la Commission s'était préparée d'une manière assez complète pour pouvoir répondre à toutes les éventuelles questions des experts nationaux sans provoquer un ajournement de la réunion. Ainsi, les listes élaborées par la Commission répondaient dans l'ensemble à l'intérêt communautaire.

Mais les Etats membres, qui s'étaient préparés à défendre l'optique ou l'intérêt national, avaient en revanche choisi des solutions très différentes. Ainsi, le représentant de l'Allemagne et celui des Pays-Bas estimaient que les listes préparées par la Commission avaient un contenu trop vaste et qu'il faudrait par conséquent limiter le nombre des produits mis en exceptions partielles ou totales. La France et l'Italie jugeaient par contre que les listes d'exceptions totales, telles qu'elles avaient été élaborées étaient loin de répondre aux besoins réels de la Communauté et que les listes d'exceptions partielles étaient suffisantes. D'autre part, la République fédérale d'Allemagne prétendait que la France s'opposerait à l'élaboration rapide de telles listes ou bien qu'elle lierait son accord au sujet des listes d'exceptions à l'acceptation d'un prix unique pour les céréales.

La tactique de la France était différente car elle estimait que, en adoptant les listes d'exceptions, les négociations Kennedy seraient débloquées pour quelque temps et que la RFA ne pourrait donc plus repousser la date d'élaboration du prix unique pour les céréales, ce

(169) Pour illustrer cette position, nous avons choisi quelques exemples concrets qui montrent le TDC et les tarifs nationaux en 1957.

	TDC	FR	Benelux	RFA	Italie
Voitures automobiles	22	30	24	17 à 21	35 à 45
Appareils photographiques	18	25	15	6	25
Machines à écrire	13	22 à 25	8	8 à 12	4
Réfrigérateurs ménagers	10	15	12	5	20

Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, mars 1967, p. 18; *Rapport sur la situation économique*, septembre 1958, p. 100 et suiv.

qui était nécessaire pour l'avancement des négociations tarifaires sur les produits agricoles (170). Dans cette situation assez critique, la Commission adopta une attitude neutre dans l'élaboration des listes d'exceptions, refusant de jouer le jeu de la France ou celui de l'Allemagne. Son attitude objective fut mieux appréciée lors de la discussion ministérielle du fait que chaque pays apporta des listes d'exceptions assez différentes de celles de la Commission. La négociation vaste et approfondie du Conseil permit de passer en revue les problèmes de la politique commerciale et de la politique industrielle de la Communauté.

La liste finale qui fut acceptée le 15 novembre par le Conseil présenta quelques différences par rapport à celle de la Commission.

L'accord fut relativement facile en ce qui concernait l'aluminium, qui figurait sur les listes d'exceptions avec la consolidation du contingent tarifaire.

Au sujet du papier journal, des pâtes et des papiers de base, les Six se mirent d'accord pour les mettre en exceptions conditionnelles. La position des Six dépendrait de l'aménagement préalable des législations scandinaves restrictives : achat de forêts réservées aux seuls capitaux étrangers, doubles prix, etc.

Les avions de moins de 2 tonnes furent mis en exceptions totales, ceux de 2 à 15 tonnes en exceptions conditionnelles : réciprocité anglaise et américaine, et application par les Six du droit réduit après l'harmonisation des législations douanières. Les avions de plus de 15 tonnes seraient soumis au régime commun. Les hélicoptères furent placés en exceptions totales jusqu'à 2 tonnes, et en régime commun pour les plus de 2 tonnes.

La France céda dans le secteur de la mécanique mais obtint en revanche la mise en exception des réacteurs nucléaires, les parties et pièces de réacteurs et les combustibles fissibles. Elle admit en même temps la prolongation de la suspension partielle (parties de réacteur) ou totale (combustibles) des droits sur les produits nucléaires.

Sur les pièces détachées des automobiles, la Belgique finit par céder après l'intervention téléphonique (171) de M. Fayat, ministre des affaires étrangères. Mais l'Italie demanda l'assurance de ses partenaires que la CEE reviendrait sur sa position si ce secteur figurait sur les listes d'exception de l'AELE. Après avoir obtenu cette garantie

(170) DELORME, *op. cit.*, p. 284 et suiv.

(171) *Journal de Genève*, 16 novembre 1964.

par un protocole interne, l'Italie accepta que les automobiles ne figurent plus sur les listes d'exceptions. Les camions y étaient inscrits dès le début (172).

Le Conseil adopta les listes d'exceptions communautaires à 19 % du commerce taxé des importations industrielles et 9 % des importations industrielles totales de la CEE.

La liste américaine représentait environ 7 % des importations américaines taxées. Mais si l'on ajoutait à cette liste les produits non soumis à négociation en raison de leur importance stratégique ou autre et qui représentaient 13 % des importations des Etats-Unis, on arrivait facilement à un total de 20 % des importations américaines pour l'ensemble des produits retirés de la négociation (173).

iii. LES TRAVAUX AU SEIN DU GATT.

Réuni le 18 novembre, le CNC décida d'entamer le 9 décembre 1964 la première étape prévue dans la procédure de négociation. Après le dépôt des listes d'exceptions, le travail consista à les justifier à l'aide de critères d'intérêt national supérieur. Chaque pays concerné dut exposer les considérations et les raisons relatives à la situation de la production et de la commercialisation pour lesquelles un intérêt national supérieur motivait la mise en exception totale ou partielle d'un produit. De leur côté, les autres PC firent valoir à cette occasion dans quelle mesure leur commerce s'en trouverait affecté et se livrèrent également à la critique des arguments avancés pour justifier les exceptions respectives (174).

Au sein du GATT, deux séries de problèmes furent examinés entre-temps par le CNC, les premiers concernaient le calendrier des négociations agricoles, les seconds la participation des pays en voie de développement.

Sur le premier point, le Comité définit une méthode de travail fondée sur la présentation d'offres précises concernant les produits et portant sur des éléments appropriés de soutien ou de protection. A cet effet, le calendrier suivant fut élaboré par le CNC :

« 1. Les négociations sur les céréales reprendront dans le groupe des

(172) Voir sur cette question : *Le Monde*, 14 novembre 1964; *Journal de Genève*, 16 novembre 1964; *Le Monde*, 18 novembre 1964; FELD, *op. cit.*, p. 100; DE CARMOY, *op. cit.*, p. 381 et suiv.

(173) *Rapport de la délégation turque, op. cit.*, p. 13 et suiv.

(174) Ces listes ne furent pas communiquées aux pays en voie de développement, lesquels réagirent violemment à cette décision.

céréales le 17 mai 1965 sur la base de propositions précises à déposer le 26 avril au plus tard.

» 2. Les offres concernant tous les autres produits devront être déposées le 16 septembre, et les discussions ayant pour objet de définir dans ces cas les éléments appropriés de soutien ou de protection commenceront le 3 mai 1965 » (175).

Sur la participation des pays en voie de développement aux négociations, le calendrier ci-après fut établi :

« 1. Ces pays doivent notifier pour le 15 avril 1965 qu'ils sont en mesure de déposer le 1^{er} août l'énoncé des offres qui représenteraient leur contribution.

» 2. Cette notification leur donne droit à communication des exceptions portant sur les produits signalés comme présentant un intérêt d'exportation pour eux.

» 3. En déposant l'énoncé de leur contribution, les pays concernés acquerront la qualité de participant aux négociations.

» 4. Il a été reconnu que la notion de réciprocité ne s'appliquait pas aux PVD en échange des concessions faites par les pays linéaires » (176).

Selon le calendrier établi par le CNC, les travaux s'engagèrent sur tous les plans dès le mois de juin 1965. L'exercice de confrontation des politiques agricoles, poursuivi du 1^{er} au 30 juin, permit d'identifier les données politiques de protection et de soutien appliquées par divers pays et de préparer des offres concrètes dont le dépôt fut prévu pour le 16 septembre.

Le CNC, convoqué le 16 septembre par M. W. White, se donna un double objectif : organiser le calendrier et les procédures de la poursuite des négociations dans le secteur industriel, et connaître les intentions des participants quant au dépôt des offres agricoles conformément aux engagements pris pour cette même date du 16 septembre (177).

iv. LA PARTICIPATION DES PAYS ASSOCIÉS A LA CEE AUX NÉGOCIATIONS KENNEDY.

Les associés de la CEE — la Grèce et la Turquie — participèrent à ces négociations sur deux bases différentes : au moment de l'ouver-

(175) Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, mai 1965, p. 36.

(176) *Bulletin de la CEE*, novembre 1965, p. 25.

(177) *Ibid.*

ture des négociations, la Grèce fut associée à la Communauté et commença à effectuer l'alignement de son tarif douanier vers le TDC. Se basant sur cet argument, elle communiqua au CNC en février 1965 que la CEE effectuerait des réductions sur le TDC au terme des négociations Kennedy en appliquant les réductions linéaires ou des règles relatives aux disparités, ce qui aurait par conséquent des répercussions importantes sur le TDC, non seulement lorsque l'alignement du tarif grec sur le TDC serait parachevé, mais aussi dès que les décisions des négociations Kennedy seraient mises en vigueur par la Communauté : « La Grèce sera appelée à réaliser de plus importants abattements de droit à chaque étape de cet alignement vers le TDC, étant donné que le tarif grec est en général plus élevé que ce dernier ». Cette proposition de la Grèce fut acceptée par le CNC comme une contribution effective de celle-ci, et, par voie de conséquence, la Grèce participa aux négociations, à côté de la Communauté et comme partie à part entière.

La participation de la Turquie aux négociations fut différente de celle de la Grèce du fait que l'accord d'association ne prévoyait pas les modalités de l'union douanière entre la Communauté et la Turquie. Au début, la Turquie voulut profiter du statut de la Grèce en prétendant que l'alignement du tarif douanier turc sur le TDC constituerait une offre positive et effective de la Turquie dans le cadre des négociations Kennedy. Mais ce point de vue ne fut pas accepté par le CNC, du fait que l'accord d'association ne prévoyait pas les modalités et le calendrier de l'alignement du tarif douanier turc sur le TDC.

Après cette prise de position du CNC, la Turquie présenta au GATT en mars 1966 une liste de 23 produits, dans laquelle elle précisa le taux des réductions envisagées. Cette liste symbolique fut admise comme une contribution de la Turquie aux négociations Kennedy et elle y participa à côté des pays en voie de développement (178).

Au sein du Comité d'association, les pays africains associés furent souvent consultés par la CEE sur les négociations en matière de produits tropicaux, négociations qui se poursuivirent selon les méthodes traditionnelles du GATT : produit par produit, et pays par pays (179).

v. AVANCEMENT DES TRAVAUX AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ.

Lors de sa session des 13 et 14 mai 1965, le Conseil des ministres

(178) *Rapport de la délégation turque*, op. cit., p. 42.

(179) Voir GATT, *Int.* 65, 1958, p. 7; *Rapport de la délégation turque...*, op. cit., p. 31.

donna son accord à la Commission au sujet d'un arrangement général « céréales » que la Communauté pensait présenter dans le cadre de ces négociations (180). Au sein de la Communauté cependant, les propositions de la Commission sur le financement de la politique agricole commune pour la période transitoire restante et l'élargissement du pouvoir du PE provoquèrent la fameuse crise, où la France quitta la table des négociations (181).

Cette crise eut évidemment des effets immédiats sur le déroulement des négociations au sein du GATT : les travaux en subirent un retard appréciable et la Communauté resta figée sur ses positions jusqu'en mars 1966. Le représentant de la Commission qui participait aux travaux du CNC informa les intéressés que « des circonstances de force majeure interdisaient à la Communauté de tenir ses engagements quant à la date du dépôt de ses offres agricoles » et exprima « l'espoir que ce retard serait aussi bref que possible » (182).

La délégation de la Commission donna au CNC l'assurance « qu'elle était disposée à apporter sa collaboration à tous les travaux qu'il serait jugé bon d'entreprendre dans la mesure où ses partenaires croient que cela est utile et dans les limites que lui imposent les circonstances dans lesquelles elle se trouve actuellement ».

La délégation de la Commission poursuivit ainsi ses travaux dans différents comités et ses contacts bilatéraux avec les délégations des autres pays, de juin 1965 à janvier 1966. De même, elle rencontra à Bruxelles une délégation américaine conduite par les ambassadeurs Roth et Blumenthal (183).

La Commission fit entre-temps un rapport au Conseil des ministres (réuni en l'absence de la France) concernant l'état d'avancement des travaux. Elle présenta en janvier 1966 au Conseil un rapport complet qui analysait la situation de manière approfondie et examinait les problèmes posés à la CEE, produit par produit et secteur par secteur ; la Commission espérait ainsi avoir de nouvelles directives du Conseil pour pouvoir poursuivre les négociations. Après la réunion extraordinaire du Conseil des ministres à Luxembourg, en l'absence de la Commission, le Conseil décida de consacrer une réunion entière aux problèmes des négociations Kennedy. Le rapport présenté par la Commission fut examiné par le COREPER durant les mois de février et

(180) Voir schéma dans *Bulletin de la CEE*, juillet 1965, p. 32 et suiv.

(181) Voir schéma dans *Bulletin de la CEE*, juillet 1965, p. 32 et suiv.

(182) *Bulletin de la CEE*, juillet 1965, p. 32; *Id.*, novembre 1965, p. 25.

(183) *Id.*, novembre 1965, p. 25.

de mars 1966 ; deux précisions furent apportées à la directive élaborée en mai 1965 sur l'arrangement général « céréales » : elles concernaient, sur le plan international, le niveau des prix de référence et les modalités d'un financement commun de l'écoulement des excédents (184).

Lors de sa réunion ministérielle du début avril 1966 qui fut consacrée entièrement aux négociations Kennedy, le Conseil ne formula aucune nouvelle directive de négociation à l'intention de la Commission ; les ministres examinèrent d'abord le déroulement des négociations à Genève, en apportant deux ou trois petites précisions au contenu de la directive initiale, principalement sur les produits chimiques et l'arrangement céréalier. Le Conseil précisa ainsi l'importance qu'il attachait à un règlement satisfaisant des problèmes posés par l'ASP (185) et les différents points de l'arrangement mondial sur les céréales (186).

Nouvelle directive de négociation.

Pendant la crise de juillet 1965 à juin 1966, la Commission ne reçut aucune directive sur les produits agricoles, sur les disparités, sur les listes d'exceptions conditionnelles, etc. (187). Les « marathons » du 11 mai à juillet 1966 permirent l'adoption du règlement financier (188) et l'accomplissement de la politique agricole commune, « en jetant les fondements de trois nouvelles organisations de marché (sucre, matières grasses, fruits et légumes), en fixant des prix communs (à partir du 1^{er} juillet 1966) pour d'importants produits qui n'en bénéficiaient pas encore » (189). La politique agricole commune entra ainsi dans une phase concrète, comme la France le souhaitait (190).

(184) *Id.*, mai 1966, p. 42 ; mars 1966, p. 48.

(185) L'American Selling Price (ASP) consiste à calculer les droits de douane non sur les prix facturés, mais sur le prix de vente sur le marché américain d'un produit fabriqué aux Etats-Unis et semblable au produit importé. Voir détail dans MILLET, *op. cit.*, p. 27.

(186) *Bulletin de la CEE*, mars 1966, p. 48 :

« Consolidation des montants de soutien, c'est-à-dire blocage au niveau actuel du soutien accordé par chaque gouvernement à ses producteurs de céréales ;

» Pour les opérations commerciales, l'établissement de prix internationaux à un niveau équitable et rémunérateur ainsi que leur stabilisation ;

» Un effort collectif de toutes les parties à l'Accord en ce qui concerne le traitement des excédents ;

» dans ce cadre, les problèmes relatifs à une aide alimentaire en faveur des PVD devraient être pris en considération ».

(187) Voir COOMBES, *op. cit.*, p. 186 ; *Rapport de la délégation turque...*, *op. cit.*, p. 15 et *Le Monde diplomatique*, octobre 1965.

(188) Voir VERGES, Jean Raymond, « L'élaboration du système financier de la politique agricole commune », dans *La décision dans les Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 312 et suiv.

(189) *Ibid.*, p. 317.

(190) *Le Monde*, 15-16 mai 1966, déclaration de M. Couve de Murville (juin 1965) : « A l'é-

La France refusa de s'engager davantage dans les négociations sur le plan tarifaire avant que la RFA n'adopte le financement de la politique agricole commune. Cette tactique se révéla payante dans l'optique française puisque, grâce à la crise de juillet 1965, les Allemands comprirent que la réussite des négociations Kennedy dépendait de leurs engagements financiers en matière agricole. Mais dans ce jeu politique complexe, et en tant qu'initiateur et que négociateur de la CEE, la Commission ne pouvait se contenter d'attendre sans rien faire.

Lors de sa session de juin 1966, le Conseil des ministres put enfin élaborer le mandat de négociation que la Commission attendait depuis des mois. Il précisa sa position, d'abord sur le secteur des papiers et pâtes à papier, ensuite sur l'aluminium et sur les produits dérivés. Ainsi, la CEE envisagea pour l'aluminium la consolidation d'un contingent tarifaire au tarif réduit (191). En ce qui concernait le secteur des papiers et pâtes à papier, la Communauté estima que les prix pratiqués par les pays nordiques étaient fixés abusivement par un cartel de vente (192), et l'offre de réduction des droits de douane de la CEE fut subordonnée à l'assouplissement des conditions de vente.

Les Américains avaient avancé par ailleurs certaines propositions sur les produits chimiques, propositions destinées en fait à trouver une solution satisfaisante aux problèmes soulevés par l'ASP. L'examen de cette question fut confié au COREPER et au Comité spécial 111.

Sur l'arrangement mondial des céréales, le Conseil définit sa position tant sur le niveau du prix international de référence des céréales que sur les mesures qu'il y aurait lieu d'adopter en vue de contribuer à l'assainissement du marché international (193).

En dernier lieu, le Conseil proposa une réduction linéaire des droits de douane sur l'acier, mais non pas sur ce qui était effectivement appliqué (9 % en moyenne) mais bien sur la moyenne des droits en vigueur avant la création de la CECA (moyenne 14 %), du fait qu'il y avait quatre droits différents (selon les zones douanières) dans le

poque où cette crise a éclaté... nos partenaires hésitaient et paraissaient même refuser à s'engager dans la voie des engagements antérieurs, c'est-à-dire, d'accepter le financement de l'agriculture et parce qu'il y aurait une certaine tendance à faire revivre des chimères et à nous engager dans une voie où nous aurions trouvé très vite l'impossibilité d'agir, même si cela avait été couvert par de très beaux discours sur la politique européenne ».

(191) DE CARMOY, *op. cit.*, p. 389; *Journal de Genève*, 16 novembre 1964; *Report in Western Europe*, The Chase Manhattan Bank, n° 36.

(192) Voir *Le Monde*, 27-28 février 1966 et 2 mars 1966.

(193) *Bulletin de la CEE*, août 1966, p. 54.

cadre du GATT et non pas un tarif commun sur ce produit. A cet égard, la Commission demanda l'harmonisation ou du moins le rapprochement général du niveau de protection entre les principaux intéressés (194).

Le grand débat interne de la CEE s'engagea à propos de l'arrangement mondial des céréales, sur la proposition du nouveau ministre français de l'agriculture, M. E. Faure, et de la Commission. Selon la décision du Conseil, celle-ci devait présenter dans les plus brefs délais ses propositions sur le montant de soutien, évalué par rapport à des prix de référence internationaux calculés sur la base des prix antérieurs. Mais il était difficile de définir des prix de référence pour des produits pour lesquels la Communauté n'avait pas encore établi de prix. D'autre part, que faudrait-il faire des excédents éventuels, qui risquaient de perturber le marché, et qui fournirait l'effort financier nécessaire pour résorber ces excédents (195)?

La proposition de la Commission fut discutée par le COREPER et non par le Comité 111. Le nouveau ministre français de l'agriculture proposa entre-temps un nouveau plan sur l'arrangement mondial céréalier. Ce plan consistait « à relever substantiellement les prix internationaux pratiqués dans les échanges de céréales entre les pays solvables, à « geler » les bénéfices obtenus grâce à cette hausse et à mettre sur pied avec l'argent un programme d'aide alimentaire en faveur des pays sous-développés ». Cette nouvelle proposition française se trouva cependant à l'opposé de celle de la Commission et ne fut pas soutenue par les autres Etats membres.

Lors de sa session des 4 et 5 avril 1966 consacrée aux problèmes des négociations Kennedy, le Conseil prit finalement les décisions suivantes :

La proposition de la Commission et le plan de M. E. Faure sur l'arrangement mondial des céréales furent transmis au COREPER pour un examen approfondi ;

(194) *Le Monde*, 27-28 février 1966 et 2 mars 1966; DUGIMONT, *op. cit.*, p. 17.

(195) La proposition de la Commission sur l'arrangement mondial céréalier traduisait une idée précise : organiser le marché mondial des céréales et non pas l'aide aux pays en voie de développement. A cet effet, elle ne suggérait pas de prix mais estimait nécessaire un réajustement de prix entre 3 et 5 % la tonne pour le blé, et 1 à 2% pour les céréales fourragères. Les pays signataires de l'accord décidèrent des mesures d'assainissement pour rétablir l'équilibre : les dépenses nécessaires pour retrouver l'équilibre seraient réparties entre les pays signataires de l'accord selon leur responsabilité individuelle dans la formation des excédents. Cette responsabilité serait jugée en fonction de l'évolution « du taux d'auto approvisionnement de chacun... ». Voir détail dans *Le Monde*, 2 avril 1966.

En matière de produits chimiques, une directive précise fut donnée à la Commission : la Communauté accorderait des réductions douanières sur les produits chimiques si les Américains abolissaient la pratique de l'ASP ;

En ce qui concernait les produits tropicaux, la Communauté offrit à ses partenaires du GATT la confirmation définitive de la consolidation des nouveaux droits de douane (196). Elle annonça la suppression totale de droits pour un certain nombre de denrées comme le thé ou le maté que les Etats africains associés ne produisaient pas.

La Commission fut chargée par le Conseil d'étudier, avec les autres PC, le problème des restrictions quantitatives discriminatoires à l'égard du Japon (197).

Cette directive, dont nous avons résumé le contenu, fut en fait assez rigide, le négociateur ne disposant pas de marge de négociation (198) sur quelques points clefs : produits chimiques et produits tropicaux. En ce qui concernait le secteur du papier et la politique à suivre à l'égard du Japon, l'orientation fut par contre assez vague et sans précision. En prenant le cas de l'ASP par exemple, la marge de négociation de la Commission était plus claire : selon ce mandat, les Américains devraient accepter d'aménager le système de l'ASP, mais *sans savoir* ce qu'ils pourraient obtenir en contrepartie. Par ailleurs, la réserve française sur ce point ne permit pas à la Communauté de préciser son offre aux Américains. Ce ne fut qu'après l'accord général sur les produits agricoles que la réserve française fut levée, et la Communauté put alors préciser son intention de réduire ses droits de douane de 20 à 30 % ou 50 % sur les produits chimiques si les Américains acceptaient d'abolir le système de l'ASP.

En vue de renforcer la directive précédemment étudiée, le Conseil de la CEE compléta son offre à la fin de juin 1966 :

D'abord sur *l'aluminium* : les pays du Benelux avaient suggéré un contingent tarifaire de 120.000 t., la République fédérale d'Allemagne de 100.000 t. et la France de 50.000 t., ce qui était en fait la con-

(196) *Bulletin de la CEE*, février 1967, p. 45. L'arrangement tarifaire conclu le 10 septembre 1963 entre la CEE et le Royaume-Uni relatif à la suppression simultanée des droits de douane frappant ces produits.

(197) *Le Monde*, 6 avril 1966.

(198) Sur les produits chimiques et l'aluminium, la France avait formulé des réserves pour la suite des négociations, réserves qui furent levées après l'acceptation du règlement financier agricole par les autres pays. Il semble que, dans le cadre des accords de Luxembourg, les Six confirmèrent le principe de travail élaboré lors du plan de synchronisation. Ainsi priorité fut reconnue aux questions du financement agricole. Voir *Le Monde*, 2 mars 1966 et 7 avril 1966; *Bulletin de la CEE*, juin 1966, p. 24.

solidation d'une pratique déjà existante. La Commission avait par contre proposé de réduire les droits de douane de 9 à 7 %.

Pâtes à papier : la Communauté offrait de baisser les droits de moitié (de 6 à 3 %). En contrepartie, elle prévoyait pour ses industries de pâte à papier un système d'aide dégressive pour les dix années suivantes (199).

Papier journal : la Communauté proposait à ses partenaires du GATT d'ouvrir un contingent tarifaire annuel de 420.000 t.

Produits chimiques : la dernière proposition américaine fut jugée inacceptable par la Communauté. Le Conseil chargea le COREPER et le Comité 111 de lui faire un rapport comprenant tous les éléments d'appréciation nécessaires.

Accord général sur les céréales : la Commission modifia sa proposition initiale pour obtenir l'appui de la France. Le taux d'auto-provisionnement pourrait en conséquence être majoré en fonction des progrès de la production. Les modalités selon lesquelles la responsabilité de la Communauté serait engagée furent révisées : la France et la Commission envisageaient que les frais d'écoulement des excédents soient à la charge de la Communauté et non pas du pays qui avait provoqué l'excédent, position rejetée par les autres pays membres. Le taux d'auto-provisionnement fut fixé à 90 % : la Communauté couvrirait en fait 55 % de ses besoins en céréales (200).

La position adoptée par les Six sur l'arrangement céréalier présenta pour la première fois une base de négociation sérieuse car la Communauté, refusant le plan Edgar Faure, faisait un pas en direction des idées défendues par les Américains. De plus, les précisions apportées sur l'aluminium, le secteur du papier, etc., permirent à la Commission d'engager une véritable négociation avec les pays nordiques.

Cette directive fut approuvée par quatre pays (France, Italie, Belgique, Luxembourg), tandis que la République fédérale d'Allemagne donna son accord *ad referendum* (201). Les Pays-Bas s'abstinrent du fait qu'ils trouvaient ce mandat trop restrictif.

Le Conseil chargea le COREPER de donner corps à l'accord céréalier (202). La Commission obtint ainsi un engagement de principe de

(199) Les Six pourraient même envisager l'abolition de leurs droits sur les pâtes à papier, à condition que les Scandinaves cessent de pratiquer le système de double prix, c'est-à-dire un système avantageux pour les producteurs nationaux. Voir détail dans *Le Monde*, 14 juin 1966; *Bulletin de la CEE*, août 1966, p. 54.

(200) *Le Monde*, 14, 15 et 16 juin 1966; *Bulletin de la CEE*, juin 1966, p. 54.

(201) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 juin 1966.

(202) Il s'agissait surtout d'adopter un accord de financement des dépenses de stockage.

la part des Six pour que la Communauté finance elle-même l'écoulement des excédents et non le pays qui était à l'origine du surplus. Cette position était favorable à la France et à la Commission, car la première trouvait une garantie sûre pour ses produits agricoles et la seconde renforçait ainsi le système communautaire. Le financement devenait donc une question communautaire et non nationale, puisqu'il serait géré par la FEOGA.

La Communauté élaborait en juillet 1966 la liste des offres agricoles sous condition de réciprocité, et une série de directives sur les fruits, légumes, viande bovine, etc. La proposition de la Commission fut naturellement inspirée du principe du montant de soutien pour les produits laitiers, la viande bovine, etc.

La Commission proposa tout d'abord un accord sur la viande bovine congelée en indiquant un prix international de référence. En ce qui concernait les fruits et légumes, leur prix de référence serait consolidé, et un système de taxe compensatoire entrerait en jeu si le prix des produits importés était inférieur au prix pratiqué par la Communauté. Ce système constituerait une garantie pour les Etats tiers, et certains aménagements des droits de douane sur les fruits et légumes seraient possibles dans des cas limites. La proposition de la Commission envisageait en fait un but politique précis : faire officiellement accepter aux PC le système communautaire agricole.

Le Comité 111 examina les propositions de la Commission au cours de réunions régulières à Bruxelles. Cet examen avait le double objectif de préparer la position de la Communauté et de dégager les grandes lignes selon lesquelles les Six pourraient aborder à Genève la question concernant les produits agricoles (203).

Après un travail laborieux, la Commission put présenter le 9 juillet aux six capitales ses propositions concernant les produits agricoles. Ceux-ci constituèrent le deuxième volet des négociations Kennedy.

L'offre agricole de la CEE.

La Communauté prit un retard important sur le calendrier établi par le CNC au sujet de la présentation de ses offres agricoles, retards dont la crise de juin 1965 fut à l'origine. Sur le plan communautaire,

Selon les premières estimations, 40 % de la valeur des céréales qui seraient éventuellement données gratuitement aux pays en voie de développement seraient payés par la FEOGA; les 60 % restant le seraient également par la FEOGA, mais suivant le principe du 11 mai 1966. La contribution italienne serait moins importante. Voir *Le Monde*, 16 juin 1966.

(203) *Le Monde*, 16 juillet 1966; *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1966, p. 75.

l'élaboration de l'offre des Six illustre parfaitement le système fort complexe de l'action communautaire. C'est pourquoi nous nous proposons d'examiner cette question en détail : d'abord pour comprendre le fonctionnement interne du système communautaire, et ensuite pour juger la liberté d'action dont disposait la Commission.

Les propositions de la Commission sur l'ensemble des produits agricoles qui feraient l'objet de négociations à Genève ne furent présentées aux six capitales que le 9 juillet 1966. Tout d'abord les ministres de l'agriculture des Six se réunirent du 13 au 14 et du 21 au 24 juillet 1966 pour compléter l'organisation de leur marché de sucre, les fruits, légumes, etc. (204). Ensuite, les ministres des affaires étrangères se réunirent entre le 22 et le 26 juillet pour arrêter la position de la Communauté sur les négociations Kennedy. Les dernières séances du Conseil des ministres furent menées par les RP et non par les ministres (205).

La première version de la proposition de la Commission put être qualifiée de libre échangiste en ce sens que la Commission proposait une réduction de protection des marchés agricoles européens. Pendant les trois premiers jours, la France d'une part, les cinq autres Etats membres et la Commission d'autre part défendirent deux positions diamétralement opposées. Les seconds semblaient assez favorables à l'ensemble des propositions de la Commission pour les accepter intégralement ; en se basant sur ces propositions, les Six auraient accepté le principe d'un mandat de négociation très souple et très général pour entamer les négociations sur les produits agricoles. L'attitude de la France fut par contre assez réservée à cet égard, et elle insista pour que les Six examinent minutieusement les propositions de la Commission car l'enjeu en était très important : il s'agissait en effet des importations agricoles des Six qui atteignaient 6 milliards de dollars. Les Néerlandais, soutenus par les Allemands et les Italiens, voulaient que la Communauté soit ouverte aux importations à bas prix des pays tiers ; la France, par contre, souhaitait que l'ouverture de la Communauté soit limitée et garantie par un mécanisme communautaire. L'opposition française, qui obtint dès le 24 juillet l'appui des Allemands et des Italiens, fit comprendre à la Commission que sa proposition initiale nécessitait une mise au point complète. « La Commission qui est devenue le refuge des pressions politiques des

(204) VERGES, *op. cit.*, p. 317.

(205) *Le Monde*, 28 juillet 1966, p. 1 et 13.

Etats membres a échafaudé, dans la nuit du 24 juillet, un compromis beaucoup plus protectionniste que n'étaient ses propositions de discussions initiales » (206). Cette contradiction provenait de l'attitude de certains Etats membres comme l'Italie et l'Allemagne (207). La Commission, après le changement d'attitude des Italiens et des Allemands, accepta en fait de soumettre de nouvelles propositions, sur lesquelles s'engagea la négociation tard dans la nuit. Après une séance qui dura plus de dix heures, le Conseil accepta le règlement financier ainsi que la liste d'offres agricoles de la Communauté.

Cette directive, qui complétait l'offre céréalière du mois de juin précédent, comportait quatre secteurs et certains produits sensibles furent mis en exception, autrement dit aucune offre de réduction de la protection alors en vigueur ne fut formulée à l'égard de ces produits (208).

Produits laitiers : la Communauté proposa de conclure un accord mondial, semblable à celui de l'accord céréalier (209) entre les pays exportateurs et importateurs, par le système d'un prix de référence international et du prélèvement de taxes compensatoires par les pays importateurs au cas où des offres seraient faites au-dessous du prix de référence prévu. En cas d'excédents perturbant le marché et occasionnés par les signataires de l'accord, la Communauté prendrait les mesures d'assainissement nécessaires après consultation des pays intéressés.

Viande bovine : la Communauté proposa aux intéressés un accord cadre sur la viande bovine congelée faisant l'objet d'un commerce international.

Autres produits : porc, œufs et volailles : la Communauté offrit 5 % de protection au marché des œufs et volailles, c'est-à-dire que les prélèvements et les prix d'écluse étaient consolidés à un niveau réduit pour ces produits. Le niveau du prix d'écluse (le prix au-dessous duquel le produit en question ne peut entrer dans la Communauté) existant en 1966 fut proposé par les Six comme niveau de consolida-

(206) *Le Monde*, 28 juillet 1966 : « Face au grand large »; KIM, *op. cit.*, p. 222 et suiv.; J.A.B., « Où en est l'Europe agricole », *RMC*, n° 93/1966, p. 625 et suiv.

(207) *Le Monde*, 28 juillet 1966 : « La responsabilité de la contradiction ne vient pas de la Commission elle-même qui, si on lui avait laissé suffisamment de liberté de manœuvre, aurait été parfaitement à même d'établir un juste équilibre »; et *BAE*, 1589-1591, 25 au 28 juillet 1966.

(208) Les produits en question étaient les suivants : raisin, tomate, pommes de terre, primeurs, châtaignes, petits pois, conserves d'asperges et de haricots verts.

(209) *Le Monde*, 28 juillet 1966; *BAE*, 1591, 28 juillet 1966.

tion. En revanche, les prélèvements financiers à la frontière commune seraient consolidés à un niveau réduit avec une clause de révision.

Fruits et légumes : à part les produits mis en liste d'exceptions, la Communauté offrit une certaine réduction du tarif douanier (210).

Dans les négociations à Genève, la Commission agirait selon l'attitude des Etats tiers ; elle maintiendrait sa proposition si les autres PC offraient les mêmes possibilités.

La Communauté fit aussi des offres compatibles avec les exigences de la politique agricole commune et avec les responsabilités de la Communauté dans les échanges internationaux. « En bref, les propositions de la Communauté, selon les secteurs, peuvent être groupées en quatre formules :

- » 1. La consolidation pure et simple 'de montants de soutien' ;
- » 2. La consolidation de 'montants de soutien' réduits, c'est-à-dire diminution du niveau de protection institué par cette politique commune ;
- » 3. La négociation et la consolidation d'un droit de douane lorsque ce prix minimal à l'importation s'assortit d'un plafond de prélèvement ou d'un droit de douane consolidé ;
- » 4. La négociation et la consolidation d'un droit de douane lorsque celui-ci constitue le seul instrument de protection ou de soutien » (211).

Sur la préparation des décisions communautaires, il faut signaler que les premières propositions furent examinées par le Comité III qui s'était réuni le 16 juillet à Bruxelles (212). Les rapports furent par contre étudiés en second lieu par les RP qui élaborèrent en fait leurs décisions en tant que représentants de leurs ministres respectifs.

La directive de négociation sur les produits agricoles nous est apparue stricte et assez ferme, car elle ne laissait pas une marge de manœuvre à la Commission puisque celle-ci ne disposa pas d'un pouvoir de négociation étendu.

Par contre, la Commission sembla atteindre son objectif sur le plan politique en maintenant le principe défini au début de la négociation. Les Pays-Bas en effet s'abstinrent du fait qu'ils trouvaient cette

(210) *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1966, p. 7 et suiv. ; MELCHIOR, Michel, « Les organisations communes de marchés agricoles de la CEE », *Cahiers de droit européen*, 3/1967, p. 247.

(211) *Le Monde*, 28 juillet 1966.

(212) *Le Monde*, 16 juillet 1966.

directive trop restrictive (213). Celle-ci ne couvrait d'ailleurs pas tous les produits agricoles puisqu'il y manquait le poisson, le tabac, le sucre, les oléagineux, etc.

Les négociations Kennedy entrèrent dans leur phase finale à partir du mois d'octobre 1966.

Après avoir pris un retard considérable, les travaux internes de la Communauté furent partiellement complétés vers septembre 1966 ; les négociations purent ainsi s'engager non seulement sur les produits industriels, mais également sur les produits agricoles sur lesquels la délégation de la Communauté poursuivait ses contacts réguliers tant avec les pays industrialisés qu'avec les pays en voie de développement.

De son côté, M. Rey entreprit un nouveau tour des capitales pour expliquer le déroulement des négociations aux gouvernements des six Etats membres (214). Le Conseil, lors de sa session d'octobre, adopta en effet un calendrier sur ses travaux ultérieurs : la Commission présenterait ses propositions sur le tabac, les oléagineux, etc., jusqu'au 9 novembre 1966 ; M. Rey présenterait pour la session du 6 décembre un rapport d'ensemble sur l'état des négociations, améliorations ou retraits des offres ; les 21 et 22 décembre, le Conseil pourrait se réunir encore une fois si cela était nécessaire ; le Conseil se prononcerait le 10 janvier sur les modifications éventuelles des offres communautaires (215).

Le fonctionnement interne de la CEE.

Le fonctionnement interne de la CEE demande quelques explications puisque la même tâche fut confiée au COREPER et au Comité 111, laissant supposer qu'il y avait double emploi au sein de la CEE.

Tout d'abord, un rapide coup d'œil sur le calendrier du Comité 111 est indispensable pour se rendre compte de son travail intensif. Dès le mois d'octobre 1966, le Comité 111 entra en effet dans une phase très active, ses membres se réunissant tantôt à Bruxelles, tantôt à Genève. Le calendrier concernant les mois d'octobre et de novembre fait clairement ressortir cette intense activité :

21 octobre, réunion à Bruxelles des titulaires ;

24 octobre, réunion à Bruxelles des suppléants (216) ;

(213) *Le Monde*, 26 juillet 1966.

(214) *BAE*, 2541, 27 octobre 1966.

(215) *BAE*, 2541, 27 octobre 1966.

(216) *BAE*, 2536, 21 octobre 1966.

Début novembre, réunion à Bruxelles des titulaires pour examiner les négociations avec le Japon, les suppléants examinant en même temps, à Genève, les dernières évolutions enregistrées sur les produits chimiques (217) ;

9-10 novembre, le Comité 111 suivait à Genève les négociations (218) ;

16-17 novembre, le Comité 111 examinait à Bruxelles la possibilité d'amélioration des offres agricoles de la Communauté (218).

La crise de juin 1965 causa un sérieux retard tant à la préparation de la Communauté qu'à l'avancement des négociations au sein du GATT. Durant toute cette période des négociations, la Commission ne reçut en effet qu'une seule directive — celle du mois de décembre 1963, qui fut partiellement complétée en mai 1965. Les travaux du Conseil furent paralysés de juin 1965 à février 1966 ; de plus, les deux mois qui suivirent la crise furent consacrés à l'examen de la situation avant de pouvoir prendre une nouvelle position. La préparation interne de la Communauté, qui portait essentiellement sur trois points, fut confiée au COREPER et au Comité 111. Le premier point concernait l'ASP, le deuxième le secteur des papiers et de l'aluminium, le troisième la réduction linéaire sur l'acier. Ces trois questions présentaient un aspect politique et tarifaire assez complexe. L'examen des questions tarifaires fut confié au Comité 111 et l'aspect politique au COREPER. Il fut évident qu'il ne serait pas très aisé de séparer l'aspect politique de l'aspect tarifaire d'un même problème. De plus, la préparation des réunions du Conseil des ministres devait être faite d'une manière uniforme et cohérente. Par ailleurs et dès 1964, une certaine centralisation fut envisagée et mise sur pied au sujet du travail du COREPER et du Comité 111. Il s'agissait d'établir une collaboration pratique entre les deux comités, sans pourtant que l'un soit hiérarchiquement dépendant de l'autre. Dans ce contexte, le rapport du Comité 111 fut présenté au COREPER afin que celui-ci puisse préparer la réunion du Conseil.

D'autre part, les divergences de vues entre la France, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas continuaient de troubler l'attitude et le comportement de la Communauté dans les négociations tarifaires.

(217) *BAE*, 2545, 3 novembre 1966.

(218) *BAE*, 2556, 9 novembre 1966.

Les Allemands et les Néerlandais, qui attachaient une grande importance aux négociations Kennedy, voulaient confier à la Commission une directive plus souple afin qu'elle puisse prendre des initiatives dans le cadre des pourparlers bilatéraux ou multilatéraux. La France, par contre, estimant que la position des autres PC n'était pas clairement définie, pensait qu'il serait préférable de donner des mandats précis et clairs pour orienter les négociations vers un contexte plus favorable à la Communauté. Une telle division paraissait même inévitable si l'on tenait compte du niveau initial des tarifs nationaux et de la moyenne arithmétique du TDC — en ce qui concernait la France et l'Italie, la diminution de la protection exigerait un effort d'adaptation plus grand pour leurs industries nationales que pour celles des Pays-Bas ou de la RFA, pour qui ce ne serait qu'un retour au niveau initial (219).

b) La phase finale des négociations.

i. L'ÉVOLUTION DES NÉGOCIATIONS.

Le programme de travail établi par le directeur du GATT prévoyait le 30 novembre comme ultime échéance pour le dépôt des dernières propositions à présenter par les participants aux négociations Kennedy (220). Les PC demandèrent également à la CEE d'améliorer ses offres agricoles. Les pays nordiques annoncèrent qu'ils constitueraient une seule partie dans la négociation.

Entre-temps intervint un événement très important : les principaux partenaires de la Communauté présentèrent au GATT des listes de retraits conditionnels de leurs offres antérieures (221). En d'autres termes, si la Communauté ne donnait pas satisfaction aux PC sur un

(219) DUGIMONT, *op. cit.*, p. 90 : « Pour l'Allemagne et les pays du Benelux dont les tarifs étaient généralement inférieurs, avant 1958, au TEC, la réduction de 50 % prévue dans la négociation signifie dans bien des cas un retour à la situation antérieure, et en tout cas un effort nettement moins important que pour la France et l'Italie dont les droits de douane nationaux étaient, pour la plupart des produits, supérieurs à la moyenne arithmétique du TDC ».

(220) Les propositions devaient porter non seulement sur les produits agricoles non présentés, mais aussi sur l'amélioration éventuelle des offres précédentes ou sur les retraits éventuels de concessions, si la partie en négociation n'obtenait pas satisfaction sur un point vital pour elle, et enfin sur une liste de « desiderata particuliers » que chaque partie — au cours de négociations bilatérales — avait présentées comme conditions du maintien des offres initiales. *Le Monde*, 2 novembre et 7 décembre 1966.

(221) La liste de retraits dont les Scandinaves menaçaient les Six représentait en volume de commerce quelque 2,5 milliards de dollars, celle des Américains quelque 700 millions de dollars, celle des Britanniques un volume de commerce de quelque 200 millions de dollars. Voir détail dans *Le Monde*, 24 décembre 1966, p. 7; *Le Monde diplomatique*, janvier 1967, p. 12; *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1966*, p. 106.

certain nombre de produits, ceux-ci retireraient une partie de leurs concessions tarifaires. Ils demandèrent également à la CEE d'améliorer ses offres agricoles. Cette menace pesa lourdement sur les travaux du Conseil ainsi que sur ceux des experts qui participaient aux négociations parce que le dosage entre les améliorations à apporter aux offres déjà déposées et les retraits possibles de certains produits ou secteurs devant des offres insuffisantes des autres partenaires s'annonçait comme une opération délicate. De son côté, la CEE essaya de compléter ses offres agricoles sur le sucre, le tabac, les oléagineux, etc. La Commission présenta en novembre ses propositions, que le Conseil examina lors de ses sessions de novembre et de décembre. Les Néerlandais et les Allemands acceptèrent les propositions de la Commission sur un mécanisme international de stabilisation des cours des oléagineux (222). Les Italiens et les Français estimèrent que la réduction des droits de douane sur les fruits et légumes promise par la Commission constituait une concession excessive et inopportune. L'arrangement mondial sur le sucre fut également considéré par les Etats membres comme très ambitieux (223). A cause de son retard dans sa préparation interne, la Communauté fut la seule PC qui ne put présenter de calendrier au GATT (224). Le Conseil ajourna sa décision jusqu'à sa réunion des 21 et 22 décembre 1966, date à laquelle le Conseil des ministres, réuni à Bruxelles, put enfin arrêter sa position sur les points suivants :

a) *Le tabac* : le TDC relatif au tabac fabriqué (180 %) pourrait être diminué de 35 % et les droits d'entrée de deux points (225).

b) *Les fruits et légumes* : la Communauté percevrait une taxe compensatoire s'ajoutant au droit du TDC dans le cas où le prix des fruits et légumes importés des pays tiers serait inférieur aux prix de référence calculés sur la moyenne 1966-1967 augmentés de 9 % (226).

(222) La FEDIOL (Fédération de l'Industrie de l'huilerie de la CEE) s'adressa par une lettre à la Commission de la CEE pour faire connaître le point de vue du milieu professionnel communautaire sur sa proposition concernant les oléagineux. Voir détail dans *BAE*, 2572, 6 décembre 1966.

(223) Voir détail concernant le projet de la Commission sur l'arrangement mondial sur le sucre dans *Le Monde*, 24 novembre 1966. Pour les autres aspects, voir *Bulletin de la CEE*, février 1967, p. 40.

(224) *Le Monde*, 8 décembre 1966.

(225) La réduction du TDC sur le tabac brut exigeait, selon les dispositions de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, l'accord préalable du Conseil d'association. Voir *BAE*, 2595, 10 janvier 1967.

(226) Les Italiens avaient proposé comme taux d'augmentation 16 % et la Communauté 7,5 %. Voir à ce sujet *Le Monde*, 23-24 décembre 1966; *Bulletin de la CEE*, mars 1967, p. 46.

Cette réunion marqua cependant un durcissement de l'attitude communautaire : M. Rey, faisant un rapport oral au Conseil, conseilla une attitude plus ferme et plus dure à l'égard des PC (227). La Communauté fit une nette distinction entre l'attitude des Anglo-Saxons et celle des Scandinaves et de la Suisse ; en ce qui concernait les premiers, les milieux communautaires considéraient la liste américaine de retraits et celle des Britanniques comme une tactique de négociation non justifiée, destinée à assouplir la position de la CEE à l'égard des disparités des tarifs, de l'ASP, de l'acier, etc. Par contre, l'attitude des Scandinaves et celle de la Suisse paraissaient justifiables compte tenu de l'offre communautaire modeste devant l'offre substantielle de ces pays. Mais la Communauté ne put pas dissocier ces deux problèmes, tout au moins à ce stade des négociations. En effet, les concessions accordées par la Communauté aux Scandinaves et à la Suisse avantageaient directement les Américains sans contrepartie substantielle et, surtout, les concessions demandées par la Suisse au sujet des produits chimiques ne pouvaient pas être accordées sans que les Américains modifient leur système de l'ASP. Enfin, aux yeux de la Commission, l'entente avec les Scandinaves et la Suisse fortifierait la position de la Communauté devant l'attitude intransigeante américaine.

Les faits décrits ci-dessus, le changement de tactique intervenu dans la conduite des négociations par la Communauté et enfin la date prévue par le CNC pour l'ouverture des négociations finales montraient clairement que les négociations Kennedy devaient entrer dès le 10 janvier 1967 dans leur phase décisive.

ii. LES TRAVAUX AU SEIN DE LA CEE.

L'attitude de la Communauté durant de longs mois de négociation peut être décrite comme une attitude de prudence au sein du GATT. Mais, pour bien comprendre le changement de la tactique de négociation des Six, il nous faut examiner en détail quelques problèmes internes de la CEE.

La tactique de négociation des Six.

En tant que négociateur des Six, la Commission rencontra pendant toute cette phase des négociations des difficultés internes et externes.

(227) BAE, 2585, 22 décembre 1966 : « C. de Murville : La CEE est complexée comme si elle était en état d'accusation » ; pour lui, le « climat doit changer et la Communauté doit se présenter à Genève pour négocier sans aucun complexe et sans nervosité ».

Les difficultés internes provenaient de la division des Etats membres sur les différents problèmes négociés au sein du GATT, division qui poussa les Etats membres à adopter des directives très restrictives. De plus, la crise interne retarda sensiblement les travaux de la Communauté et par conséquent ceux du GATT. Enfin, le parallélisme établi entre le développement interne et externe de la CEE par le plan de synchronisation, et confirmé plus tard dans les accords de Luxembourg, influença largement l'attitude et la tactique de la Communauté. D'autre part, les négociations Kennedy ne présentaient pas le même intérêt pour tous les Etats membres. Les positions contradictoires des Etats membres ne permirent donc pas au Conseil de définir rapidement une position cohérente pendant la première phase des négociations. C'est pourquoi les mandats définis au cours de cette première phase se bornèrent essentiellement aux points sur lesquels les Six étaient d'accord.

En second lieu, la Communauté ne put définir sa position sur les aspects des négociations Kennedy qu'après avoir arrêté les mesures relatives à la politique agricole commune, ce qui demanda du temps et des efforts.

En fait, la Communauté ne put définir sa position sur les négociations Kennedy qu'après avoir réglé les problèmes politiques agricoles communs, ce qu'on a vu en décembre 1963, en 1964, 1965 et 1966. Pour toutes ces raisons, la Commission, en tant que négociateur de la Communauté, ne pouvait poursuivre qu'une tactique plutôt défensive et prudente. Les différentes propositions de la Commission — l'arrangement mondial sur le sucre, sur les céréales, sur la viande bovine, ainsi que les propositions relatives aux réductions tarifaires sur les fruits et légumes — furent jugées excessives par le Conseil, et elle fut donc obligée de reprendre ses projets initiaux afin de les réviser et en changer parfois complètement le contenu pour obtenir l'accord du Conseil. La cohésion et l'unité des Etats membres firent défaut pendant cette période. En conséquence, dans les contacts bilatéraux et multilatéraux, la Commission resta sur la défensive et tâcha de défendre la position définie par la Communauté sans brusquer le déroulement des négociations et sans mettre en cause la fragile unité des Six. Dès le mois de décembre, nous l'avons constaté, un changement d'attitude eut lieu dans le comportement du Conseil. Ce changement devint plus concret encore lors de la réunion du Conseil de janvier 1967. Quelles sont les raisons de ce changement dans l'attitude du Conseil?

Ce fut sans conteste l'annonce des retraits d'offres par les Américains, les Scandinaves, les Suisses et les Britanniques qui influença le comportement des Six. Devant cette menace, ils resserrèrent les rangs pour défendre l'intérêt communautaire. Cette menace renforça également la position de la Commission au sein de la Communauté. Pendant toute cette période, les Américains accusèrent la Communauté de « protectionnisme » et de « repliement sur soi ». La menace des retraits et les accusations systématiques contribuèrent à la cause communautaire du fait qu'une solidarité se cristallisa au sein des Six. Cette attitude se concrétisa lors de la réunion du Conseil des ministres en janvier 1967 qui dura deux heures et demie, ce qui n'était pas « dans les habitudes du Conseil » (228). « La Communauté a décidé de faire preuve de fermeté à Genève. Il n'est pas question actuellement pour les Six d'entrer dans le détail, de délibérer sans fin sur les quelques concessions qui pourraient encore être envisagées, mais d'obtenir auparavant des éclaircissements sur les bases mêmes de la négociation » (228).

La Commission fut chargée par le Conseil de demander aux Etats-Unis et au Royaume-Uni de se prononcer clairement sur les disparités, l'ASP, l'harmonisation des nomenclatures douanières et les questions non tarifaires.

En ce qui concernait les Scandinaves et la Suisse, le comportement de la CEE fut dans l'ensemble plus conciliant : la Commission prendrait contact avec la Suisse et les Scandinaves en vue de trouver un meilleur équilibre entre les offres des uns et des autres. M. Rey, de son côté, insista beaucoup pour que la Commission dispose d'une certaine liberté d'action dans les négociations avec les pays nordiques et la Suisse, et pour que les négociations puissent être menées parallèlement avec les pays clefs. Plusieurs raisons poussèrent la Communauté à agir de la sorte :

1° Le temps pressait ;

2° Il est évident que les négociations ne se définiraient qu'au cours des dernières semaines ;

3° Il fallait que la CEE s'assure l'appui de ces pays dans les négociations avec les pays clefs (229).

(228) *Le Monde*, 14 janvier 1967, p. 20; Déclaration Naef, *BAE*, 2599, 13 janvier 1967.

(229) *BAE*, 2598, 12 janvier 1967 : la position défendue par chaque Etat membre au cours de cette réunion peut se résumer comme suit :

La Belgique suggérait que la Commission explore les possibilités de négocier avec les parte-

A la fin de la séance, le Conseil se considéra en fait comme « mobilisé » et accepta l'idée d'avoir éventuellement à se réunir de façon inopinée (230). Après avoir pris contact avec les principaux intéressés, la Commission ferait son rapport au Conseil pour le début février.

Selon les premières estimations de la Commission — entre l'offre précédente de la Communauté et celle des autres pays —, il sembla que l'offre industrielle de la Communauté fut tout à fait équilibrée face à celles des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et du Japon. Par contre l'offre des pays nordiques et celle de la Suisse semblèrent nettement supérieures à celle de la Communauté. Celle-ci proposa donc d'améliorer ses offres relatives à ces pays (231).

Le Comité 111 entreprit de son côté une étude détaillée de l'équilibre des offres de la CEE, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Dans son rapport technique, le Comité 111 précisa que, sur un plan purement quantitatif, les chiffres relatifs aux offres américaines et britanniques étaient quelque peu supérieurs à ceux des offres de la CEE, mais que ce déséquilibre était largement compensé sur le plan qualitatif. A quelques nuances près, cette évolution fut confirmée par le COREPER. Ainsi, le Conseil estima que les listes de retraits annoncées par les Américains et par les Britanniques pourraient provoquer une escalade de retraits.

En ce qui concernait les pays nordiques et la Suisse, les modalités d'une éventuelle amélioration des offres de la Communauté dépendaient des problèmes en suspens entre la CEE et les Etats-Unis. Compte tenu des concessions non discriminatoires, la Communauté

naïves sans prendre des engagements définitifs, la décision finale incombant au Conseil. La Commission devrait en outre s'assurer qu'un certain équilibre existait entre les concessions que chacun des Six devait faire.

Les Pays-Bas acceptaient la proposition de la Commission et la CEE se préparait ainsi à faire un supplément d'offre agricole.

La France condamnait vigoureusement les listes d'avertissements et insistait sur les problèmes de disparités en souhaitant que les Scandinaves retirent leurs listes d'avertissement.

La République fédérale d'Allemagne acceptait un mandat général à condition que les sondages de la Commission soient suivis en février par des décisions concrètes sur les points qui, de l'avis de l'Allemagne, devaient faire l'objet d'une amélioration de l'offre communautaire en ce qui concerne l'aluminium, la pâte à papier, etc.

L'Italie soutenait que la Communauté ne devait s'engager ni sur la voie des listes de retraits ni sur celle du refus à priori de toute modification de la position communautaire.

C'est la position défendue par l'Italie qui fut adoptée.

(230) *BAE*, 2594, 10 janvier 1967 : la réunion en question fut préparée par le Comité 111 au niveau des titulaires. L'ordre du jour comprenait 3 points :

- a) Examen du rapport de la Commission : stratégie à adopter; but à poursuivre;
- b) Reconduction de l'Accord international pour les textiles de coton;
- c) La demande d'accession au GATT de la Pologne.

(231) *BAE*, 2599, 13 janvier 1967; et *BAE*, 2578, 2585; *KIM*, *op. cit.*, p. 376.

devait donc attendre de connaître la position américaine. La discussion au sein des Six s'annonça serrée car les exportations des pays nordiques vers la Communauté figuraient sur la liste des « produits sensibles », dont les droits de douane ne devaient être maniés qu'avec une extrême prudence.

Quelques problèmes particuliers.

Problème du tabac : lors des négociations Kennedy, le tabac provoqua des discussions multilatérales et parfois contradictoires. La négociation menée par la Commission avec les Américains au sujet du tabac, selon l'accord d'association conclu entre la Grèce et la CEE, exigeait en effet l'approbation préalable du Conseil d'association quand les réductions tarifaires offertes par la Communauté dépassaient certains taux. Les Américains, dans leurs contacts bilatéraux avec la Turquie, associée à la CEE, avaient d'autre part retiré, ou plus précisément inscrit le tabac sur leurs listes de retraits établies à l'égard de la Turquie (232). Ils établissaient ainsi un lien direct entre les deux aspects du problème du tabac : si la CEE n'accordait pas les réductions tarifaires nécessaires sur le tabac, les Américains retireraient leurs concessions relatives accordées à la Turquie. Si la Turquie voulait profiter des réductions tarifaires américaines sur le tabac, il lui fallait donc user de son influence sur les Six pour que la Communauté accorde les réductions tarifaires sur le tabac.

La Grèce, de son côté, se fondait sur l'accord d'association pour refuser son appui à une éventuelle proposition de la Commission relative à la réduction du TDC sur le tabac. En résumé, la proposition de la Commission sur le tabac prévoyait une réduction de 26 % sur le droit *ad valorem* du tabac et une réduction de 4 points sur la perception maximale prélevée par la Communauté sur les importations de tabac brut (233). Selon l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, l'accord préalable du Conseil d'association était nécessaire lorsque le taux du TDC variait de plus de 20 % par rapport aux taux *ad valorem*, et pour toute modification de plus de 10 % des droits spécifiques minimaux et maximaux perçus sur les importations de tabac brut à la CEE. Lors du Conseil d'association, la Grèce demanda tout d'abord que la Communauté renonce « à un élément de son offre et demande de lourdes contreparties pour l'autre élément » (234), mais

(232) Voir *Rapport de la délégation turque...*, *op. cit.*, p. 48.

(233) *BAE*, 2610, 30 janvier 1967.

(234) *BAE*, 2610, 30 janvier 1967.

les Six trouvèrent que ces demandes étaient « exorbitantes et injustifiées ». En second lieu, la Grèce demanda des compensations importantes sur ses produits agricoles et, profitant de son avantage, des concessions importantes sur la politique agricole commune. Dans le cadre de l'association, « la Grèce aurait saisi la première occasion où la Communauté se trouvait dans la position de bloquer la décision de la CEE » (234). Les demandes de la Grèce pouvaient se résumer comme suit :

1^o La Communauté ne devrait pas seulement renoncer à modifier les taux *ad valorem* actuels mais aussi renoncer pour toujours à la marge de manœuvre de 10 % sur le minimum et le maximum de perception prélevé sur les importations de tabac brut (235) ;

2^o La Grèce serait dès le départ étroitement associée à la politique agricole commune du tabac ;

3^o La Communauté devait demander à Genève des contreparties substantielles au Royaume-Uni et au Canada (236).

En fait, la modification proposée par la Commission sur le taux maximal de perception ne touchait pas aux intérêts helléniques relatifs au tabac mais intéressait au premier chef les produits américains de qualité.

Sur le problème du tabac, les intérêts de la Grèce étaient diamétralement opposés à ceux de la Turquie. La Grèce se fondait sur son accord d'association pour refuser une modification quelconque du TDC sur le tabac brut alors que la Turquie, qui cherchait à conserver ses avantages sur le marché américain, faisait tout son possible pour que la Communauté accorde aux Américains les réductions envisagées sur le TDC concernant le tabac brut.

Par ailleurs, la Communauté, qui n'avait pas de producteurs de tabac, ne pouvait demander aux PC des concessions tarifaires relatives à ce produit. Elle s'engagea toutefois à s'efforcer d'obtenir à Genève auprès des autres pays importateurs de tabac des contreparties qui pourraient bénéficier aux exportations de la Grèce, et tiendrait ainsi compte des intérêts de celle-ci dans la définition de sa politique commune du tabac (237).

(235) Pendant les négociations Kennedy, les droits *ad valorem* sur le tabac brut étaient de 28 %, avec un maximum de perception de 38 % sur 100 kg et un minimum de perception de 29 % sur 100 kg.

(236) BAE, 2610, 30 janvier 1967.

(237) BAE, 2634, 3 mars 1967.

iii. LES AUTRES QUESTIONS CONCERNANT LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ.

Au début de 1967, la Communauté fut obligée de se prononcer sur la formulation de la position communautaire sur trois séries de problèmes : l'arrangement céréalier, les produits textiles, et l'acier.

L'arrangement mondial sur les céréales.

Les Etats-Unis demandaient avec insistance que la Communauté diminue son auto-approvisionnement de manière à ouvrir plus largement ses frontières aux exportations, ou à accepter de financer une partie de l'aide alimentaire américaine en aidant au financement de l'écoulement des surplus agricoles américains.

Selon le Comité 111, le Conseil devait rapidement examiner deux des quatre grands problèmes en discussion, à savoir le taux d'auto-approvisionnement de la Communauté et l'aide multilatérale. Les deux autres points sur lesquels la délibération du Conseil pourrait intervenir plus tard concernaient le niveau du prix international de référence et la consolidation du montant de soutien (238).

Les textiles.

Les pays industrialisés refusaient de réduire leurs tarifs sur les textiles de laine, que les Américains avaient d'ailleurs inscrits sur leur liste d'exceptions (239).

Renouvellement de l'Accord international sur les textiles de coton.

Les réductions tarifaires sur les textiles de coton envisagées dans le cadre des négociations Kennedy furent liées par la CEE au renouvellement de l'Accord international sur les textiles de coton. La Communauté prévoyait un renouvellement de l'accord pour trois ans, accord par lequel les pays exportateurs s'engageraient à limiter leurs exportations, et les pays importateurs à ne pas appliquer la clause de sauvegarde si les engagements d'autolimitation étaient respectés.

L'Italie était favorable à l'octroi de contingents tarifaires à l'Inde, au Pakistan et à la Yougoslavie, tandis que les cinq autres Etats membres voulaient remettre à plus tard l'étude des problèmes quantitatifs et ceux de la restructuration de l'industrie communautaire, se bornant provisoirement à décider certaines réductions tarifaires (240).

(238) BAE, 2634, 3 mars 1967.

(239) DUGIMONT, *op. cit.*, p. 14 et 15.

(240) BAE, 2570, 3 décembre 1966 : « Les organisations patronales et syndicales de l'in-

La proposition de la Commission à ce sujet fut favorablement accueillie par les Six. La Communauté voulut jouer à la fois sur les aspects tarifaires et sur les aspects quantitatifs, dont l'objectif consistait à favoriser surtout les producteurs des pays en voie de développement (Inde, Pakistan, etc.) (241). En renouvelant pour trois ans l'accord international à Genève, la Communauté s'engagerait à continuer à augmenter, selon le rythme antérieur, le volume de contingents octroyés aux producteurs d'Asie : Japon, Corée, Hong-Kong, Inde et Pakistan, et à accorder un traitement plus favorable aux moins développés de ces pays (241).

Ce problème comportait donc deux aspects complémentaires, l'un concernant la réduction tarifaire offerte par la Communauté, l'autre le renouvellement de l'Accord international sur les textiles de coton. La réduction douanière proposée par la Communauté se situait à environ 20 % (242), mais ces réductions devaient favoriser les exportations des pays industrialisés si l'on ne faisait pas une distinction entre ceux-ci et les pays en voie de développement. Cette position fut finalement acceptée par le Conseil au début de mars (243). Dans le cadre de ce problème, la Communauté mena des conversations bilatérales tant avec la Suisse qu'avec le Japon, après quoi elle put s'engager complètement dans des négociations multilatérales avec les autres pays intéressés pour renouveler l'Accord international sur les textiles de coton.

L'acier.

Le problème concernant le secteur de l'acier s'annonçait très complexe puisque la CEE offrait une réduction douanière non sur les tarifs pratiqués mais sur le taux antérieur aux négociations Kennedy, position qui fut rejetée par le Royaume-Uni. D'autre part, alors que la Haute Autorité, qui était chargée de négocier cette question, voulait retirer l'offre initiale de la Communauté si le Royaume-Uni n'assouplissait pas sa position, M. Rey, qui était responsable de la négociation, voulait conserver cette offre jusqu'à la dernière minute

dustrie de textiles, lors de la cinquième Table ronde ont exprimé leurs positions réservées sur les réductions tarifaires proposées par la Commission en matière de textile ».

(241) *BAE*, 2631, 28 février 1967.

(242) Au sein du Comité 111 qui examina le problème concernant les textiles de coton, le représentant de la République fédérale d'Allemagne avait demandé que la moyenne de réduction tarifaire soit portée à 25 %, mais les autres délégués voulurent favoriser surtout les pays en voie de développement. Voir détail dans *BAE*, 2634, 3 mars 1967.

(243) *Ibid.*

comme un facteur important dans le compromis général final. Cette question fut examinée au sein du Comité 111 avec la participation des représentants de la CECA. Le Conseil soutint la position de M. Rey et lui confia l'entière responsabilité politique des négociations sur toutes les questions concernant la CEE et la CECA.

iv. LE FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME DE PRISE DE DÉCISIONS DE LA CEE.

Un changement assez important intervint au cours de cette phase finale dans le fonctionnement interne de la CEE : le Comité spécial 111 commença à avoir plus de responsabilités et de pouvoirs pour préparer et conduire les négociations tarifaires.

En effet, la poursuite des négociations à Genève empêchait matériellement le COREPER de préparer régulièrement les réunions du Conseil ; de plus, le COREPER n'avait pas le temps nécessaire pour effectuer un tel travail entre une négociation et la réunion du Conseil, car les membres de la délégation de la Commission poursuivaient à Genève les négociations puis allaient ensuite à Bruxelles pour faire rapport au Conseil et élaborer à son intention de nouvelles propositions sur l'avancement des négociations.

De ce fait, la préparation de la séance du Conseil incombait à maintes reprises au Comité 111, qui s'y attelait déjà à Genève.

Comme exemple de cette situation, nous allons décrire succinctement la préparation de la séance du Conseil qui fut consacrée les 6 et 7 mars 1967 aux négociations Kennedy.

Le Comité 111 se réunit à Genève le 1^{er} mars pour préparer la séance du Conseil et examina avec la Commission les différents points de l'ordre du jour :

Echange de vues général sur les contacts pris dernièrement à Genève avec les pays clefs de la négociation ; Examen de la situation sur le renouvellement de l'Accord international sur les textiles de coton ; Problème du jute ; Produits de la pêche ; Etat des discussions relatives aux arrangements céréaliers ; Problèmes posés par les produits laitiers, etc. (244).

Cette réunion ne fut préparée par le Comité 111 qu'à la dernière minute et ce n'est que juste à la veille de la réunion que le COREPER examina ces travaux sur le plan formel, à l'exception des aspects politiques de la position communautaire sur les textiles de coton (245).

(244) Voir détail dans *BAE*, 2631, 28 février 1967 ; et *BAE*, 2634, 3 mars 1967.

(245) *BAE*, 2635, 6 mars 1967.

Le Comité 111 n'examina pas, par exemple, les propositions de la Commission sur les produits de la pêche, lesquelles envisageaient l'organisation de la Communauté dans un secteur bien déterminé. Cette tâche de même que l'aspect politique de l'Accord international sur les textiles de coton revint de droit au COREPER, mais les autres points de l'ordre du jour ne furent examinés que par le Comité 111.

v. LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS.

Les contacts établis à Genève par la Commission avec les différentes délégations durant les mois de janvier et de février n'apportèrent pas de nouveaux éléments sur le déroulement des négociations. Les partenaires de la Communauté estimèrent que la CEE n'avait pas amélioré son offre initiale et qu'elle l'avait seulement complétée sur des produits pour lesquels la CEE n'avait pas fait connaître sa position.

M. Rey demanda au Conseil une orientation sur trois points ; les textiles de coton, élément positif éventuel à l'égard de la Suisse ; les produits de la pêche, en ce qui concernait les Scandinaves ; et l'accord mondial sur les céréales, pour les Américains.

Pour les produits de la pêche, la Communauté envisagea de changer son système : elle adopta le principe des produits agricoles, « en offrant de consolider le 'montant de soutien' dont bénéficiaient les producteurs européens » (246). Le Conseil chargea le COREPER d'examiner les propositions de la Commission sur les produits de la pêche, et celui-ci arrêta les offres supplémentaires sur le poisson — hareng, thon, morue salée. La CEE offrit ainsi une réduction de 15 à 20 % sur les droits de douane pour les harengs et un élargissement des contingents tarifaires communautaires de 36.000 à 46.000 tonnes, etc. (247)

Sur les deux autres points, le Conseil maintint la position commune déjà analysée ci-dessus.

Le Conseil adopta cependant une tactique plus souple dans la conduite des négociations à Genève du fait que la Commission commençait à jouir d'une plus grande liberté de manœuvre et disposait de directives plus souples, avec cependant deux limitations : tenir constamment au courant de ses initiatives le Comité 111 qui siégeait désormais en permanence à Genève, et ne pas prendre d'engagements définitifs avant les délibérations du Conseil (248).

(246) Voir détail dans *Le Monde*, 9 mars 1967.

(247) *BAE*, 2641, 14 mars 1967 : « Selon le mandat du Conseil, le Comité 111 et le COREPER doivent définir les termes de l'accord concernant le problème des poissons... ».

(248) *PE. Débats*, 16 mars 1967, déclaration de M. Rey : « Le calendrier est très serré, mais,

L'Accord international sur les textiles de coton, renouvelé à Genève selon les principes déjà examinés, permit à la Communauté de formuler des offres concrètes à l'égard de la Suisse et des pays en voie de développement.

Le Comité 111, de son côté, mit au point une liste minimale des disparités à évoquer lors des négociations avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni, liste qui devait encore être rectifiée le cas échéant avant d'être présentée aux partenaires (249). Il examina également les propositions de la Commission relatives à des offres complémentaires qui concernaient les produits agricoles transformés, ainsi que la mise en œuvre de l'exception pour les autocars et camions, leurs moteurs, leurs parties et pièces détachées, puis les problèmes concernant les taxes de circulation (250).

Au sein du GATT, les négociations proprement dites s'engagèrent lors d'une réunion des chefs de délégation qui eut lieu fin mars avec MM. Rey (CEE), Roth (Etats-Unis), Powell (Royaume-Uni), Montana (pays nordiques) et sous la présidence de M. White, directeur général du GATT. Les résultats de cette première rencontre furent examinés le 31 mars et le 1^{er} avril par le Comité réuni au niveau des titulaires (251).

Ce premier examen du résultat de la réunion des chefs de délégation fut largement exposé dans le rapport de la Commission présenté au Conseil, rapport que les Six devaient examiner en quatre ou cinq jours pour se préparer à la session de trois jours que le Conseil décida de tenir à partir du 10 avril 1967.

Durcissement des pays nordiques.

Une crise assez grave éclata entre-temps entre les Six et les pays nordiques. Les Scandinaves retirèrent leur liste d'avertissement du mois de novembre précédent mais, comme ils n'avaient pas présenté de listes d'exceptions, ils en introduisirent une. Leurs propositions prévoyaient :

en compensation, les méthodes de négociation de la Communauté sont assouplies et je crois qu'au total c'est une bonne chose. Je voudrais publiquement avouer le plaisir que j'ai, ainsi que mes collègues, d'être entouré de la part des Etats membres d'une confiance qui a beaucoup fortifié notre autorité dans les négociations de Genève... ». Voir également *Le Monde*, 17 mars 1967.

(249) Cette nouvelle liste comportait quelques centaines de positions, alors que la liste initiale contenait 2 000 disparités.

(250) *BAE*, 2647, 22 mars 1967.

(251) *Ibid.*, et *BAE*, 2649, 28 mars 1967.

1^o Une liste pour laquelle serait maintenue l'offre de réduction de 50 % : le volume de ces importations en pourcentage de la valeur totale des importations en provenance de la CEE serait considérablement plus élevé que les offres linéaires avancées par les Six ;

2^o Une liste des produits d'exceptions partielles pour lesquels l'offre scandinave se situait à un niveau inférieur à 50 % ;

3^o Une liste d'exceptions totales représentant une valeur de commerce d'environ 450 millions de dollars.

En pourcentage du volume des importations, la liste scandinave d'exceptions serait considérablement inférieure à la liste communautaire ; le secteur autos, camions et tracteurs se trouvait dans la liste des offres partielles et l'automobile privée dans la liste des réductions linéaires de 50 %.

Cette liste fut accompagnée d'une nouvelle liste importante de demandes scandinaves à l'égard de la Communauté, qui comprenait notamment les produits suivants : papier journal, aluminium, ferroualliage, produits laitiers et viande bovine, qui intéressaient particulièrement le Danemark. La valeur commerciale des offres que la CEE venait de présenter pour les harengs et le thon fut mise en doute par les Scandinaves, qui demandèrent d'autre part un effort identique pour la morue (252).

Le Conseil des ministres de la CEE commença à examiner la situation en écoutant M. Rey qui expliqua longuement la crise entre la CEE et les Scandinaves, et plus particulièrement avec la Suède qui sous-estimait les offres communautaires. M. Rey demanda au Conseil d'autoriser la Commission :

1^o A confirmer les offres complémentaires aux pays nordiques ;

2^o A indiquer à ces pays que ces offres ainsi qu'une partie des offres antérieures pourraient être retirées si les Scandinaves ne modifiaient pas leur récente position.

Les négociations avec les Américains.

Avec les Américains, les problèmes qui restaient en suspens étaient très importants : l'arrangement mondial sur les céréales ou un accord d'ensemble dans le secteur de la chimie (à l'exception de l'ASP).

(252) BAE, 2657, 7 avril 1967. La liste scandinave d'avertissement portait sur un volume d'importations de 1,3 milliard de dollars : 1 milliard concernait des produits spécifiques (autos, camions, verres, etc.) et 300 millions de dollars représentaient une marge de manœuvre supplémentaire que les pays nordiques se réservaient de spécifier par la suite.

Ainsi, la formule « double paquet » proposée par M. W. White (253) paraissait inacceptable pour la Communauté dans de telles conditions. Un accord restait pourtant possible sur la liste d'avertissement que les Américains avaient déposée au mois de novembre précédent.

L'attitude du Royaume-Uni.

La position britannique se révéla négative sur le secteur de l'acier, les concessions acceptées dans le domaine céréalier furent insuffisantes, et elle sembla soutenir la position américaine sur les produits chimiques (254).

La position des pays en voie de développement.

Les pays en voie de développement eurent d'abord des difficultés pour présenter un front commun et ensuite pour pouvoir expliquer convenablement leurs problèmes lors des contacts bilatéraux, qui ne furent en fait que très limités dans le temps et dans l'espace. Le groupe des pays en voie de développement élaborà avec l'aide du secrétariat du GATT une procédure pour la suite des travaux :

Ces pays convinrent de présenter au secrétariat des listes de produits pour lesquels ils demandaient une réduction de 50 % ou plus.

Le secrétariat effectuerait le travail de classification selon les pays destinataires, pour les transformer en liste commune des pays en voie de développement.

Une négociation multilatérale pour ces listes serait engagée au sein du CNC.

Cette procédure ne mettrait pas en danger les négociations bilatérales en cours.

Ils tentèrent par ailleurs de réunir une conférence ministérielle pour mettre au point de nouvelles directives à l'intention du CNC (255). La procédure mise au point au sein du Comité des pays en voie de développement en mars 1967 (256) donna peu de résultats concrets, car les pays linéaires, en particulier la CEE, montrèrent leur hostilité à la tenue éventuelle d'une conférence ministérielle.

Les Etats-Unis puis le Royaume-Uni et d'autres pays linéaires présentèrent en mai 1967 des listes positives qui répondaient en partie

(253) Voir *infra* la proposition de M. White, p. 161 et 169.

(254) BAE, 2659, 11 avril 1967. Il s'agissait de dissocier la suppression de l'ASP et la réduction tarifaire des secteurs de chimie.

(255) Voir détail dans le *Rapport de la délégation turque...*, *op. cit.*, p. 20.

(256) *Ibid.*, p. 22.

à la liste commune (257). Les discussions se poursuivirent jusqu'au 15 mai et seuls la CEE et le Royaume-Uni apportèrent quelques aménagements supplémentaires aux dernières demandes des pays en voie de développement. En revanche, les Etats-Unis, le Japon, la Suisse et la Suède firent savoir qu'ils ne pouvaient pas aller au-delà des concessions indiquées du fait de leurs intérêts nationaux (258).

vi. LA POSITION DE LA CEE.

Le Conseil décida d'abord de maintenir sa position sur les produits chimiques. Le Comité 111 examinerait une liste limitée d'améliorations en ce qui concernait les Scandinaves, à condition que ceux-ci reviennent à de meilleures dispositions (259).

La France et l'Italie formulèrent des réserves sur l'aluminium, et les Pays-Bas et la Belgique sur les papiers. Le Conseil approuva pourtant dans l'ensemble les positions défendues par la Commission à Genève : la marge de négociation accordée se révélait donc rentable, puisque la Commission faisait usage d'un certain droit d'initiative, en liaison toujours étroite avec le Comité 111.

La CEE demanda aux Américains d'éliminer l'ASP et de réduire de 50 % les droits de douane sur les produits chimiques, afin de ramener à 20 % tous les droits qui dépasseraient ce plafond après l'application de la réduction de 50 %. Il s'agissait d'appliquer pour la Suisse une réduction linéaire de 50 % et pour le Royaume-Uni une réduction moyenne de 50 % (260).

En ce qui concernait les céréales et l'aide alimentaire, le Conseil fixa sa position comme suit (261) : tant que les autres pays ne s'engageaient pas à consolider le montant de leurs subsides à leurs exportations de céréales, la CEE se considérerait comme également libre de les augmenter. Sur le taux d'auto-provisionnement, les ministres des affaires étrangères et les ministres de l'agriculture ne purent se mettre d'accord sur le taux proposé par la Commission. En fait, seule la France refusa le taux de l'auto-provisionnement proposé par la Commission et suggéra de le ramener à 89 % pour trois ans, au lieu de 90 %. Cette décision exigeait l'unanimité des Etats membres pour être applicable.

(257) Il faut souligner ici le rôle et l'appui considérable du secrétariat du GATT aux pays en voie de développement, qui sans cela n'auraient pu notamment présenter de liste commune.

(258) Voir également, sur cette question, *Bulletin de la CEE*, juillet 1967, p. 96.

(259) *BAE*, 2658, 10 avril 1967; *Le Monde*, 12 avril 1967.

(260) Pour les mesures non tarifaires voir *BAE*, 2659, 11 avril 1967; et *KIM*, *op. cit.*, p. 382.

(261) *BAE*, 2659, 11 avril 1967.

Quant à l'aide alimentaire, la CEE participerait annuellement pour 3 millions de tonnes de céréales. Alors que les Etats-Unis en avaient demandé 10 millions, il semblait que 4 millions de tonnes pourraient suffire, et les Pays-Bas proposèrent de compléter avec du lait en poudre le surplus.

Par contre l'accord mondial sur la viande bovine envisagé par la Communauté paraissait irréalisable, à part l'accord traditionnel avec le Danemark qui pourrait être maintenu. Le Comité 111 fut chargé d'examiner les offres possibles dans le secteur de la viande et du lait, produits sur lesquels la Commission poursuivrait les négociations avec les PC selon la position définie par la CEE (262).

En ce qui concernait la Suisse, la CEE était disposée à consentir une réduction douanière de 25 % dans le domaine de l'horlogerie en échange de certains aménagements du régime particulier en vigueur en Suisse (restriction aux exportations de pièces détachées, prix de fidélité, etc.), et une seconde réduction de 25 % pourrait être décidée au fur et à mesure des aménagements de l'organisation du marché (263).

La situation était relativement compliquée avec l'Autriche du fait de son éventuel accord commercial *sui generis*. Autrement dit, si l'accord commercial pouvait se conclure rapidement entre l'Autriche et la CEE, il serait vain d'accorder une réduction linéaire dans le cadre des négociations Kennedy, mais certaines facilités — réductions anticipées, etc. — pourraient lui être accordées dans le cadre de ces négociations (264).

Le Conseil décida en outre la réunion permanente du Comité 111 à Genève avec la Commission. A ce stade des négociations, la tâche de M. Rey en tant que responsable politique de la négociation fut relativement plus aisée qu'au début, en tout cas au sein des Six. Au départ, tant le manque de cohésion des Etats membres que la rigidité des mandats qui comportaient des lacunes importantes sur les différents points des négociations ne permirent pas à la Commission d'accomplir son rôle de négociateur car elle ne pouvait prendre aucune initiative sans l'autorisation préalable du Conseil, ce qui l'obligeait à

(262) *BAE*, 2658, 10 avril 1967; *BAE*, 2659, 11 avril 1967; *Le Monde*, 12 avril 1967; *Rapport du PE*, 176/1968, p. 9.

(263) La négociation avec la Suisse marqua des points sur les produits agricoles, dans le secteur du chocolat, des produits laitiers, du fromage, etc. Voir *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1966*. Zürich, Comité directeur de l'Union Suisse du commerce et de l'industrie, p. 106; et notre contribution « La CEE-La Suisse des négociations Kennedy », in *La Négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne, Centre de recherches européennes, p. 161 et suiv.

(264) *BAE*, 2660, 12 avril 1967.

négocier sur la défensive. La Commission déploya surtout ses efforts pour concilier les positions divergentes des Etats membres et obtenir une position plus ou moins commune face aux demandes des pays tiers. C'est pour ces raisons que la Commission dut avoir une position assez réservée lors de la première partie des négociations. Par contre, à partir de janvier 1967, elle commença à remplir son rôle de négociateur comme elle l'entendait, grâce à l'unité rétablie des Six. De plus, le Comité 111, qui faisait la liaison entre le Conseil et la Commission en siégeant en permanence à Genève, contribua énormément à améliorer et à consolider la position de la Commission dans les négociations.

La tactique suggérée par M. Rey au Conseil sembla par ailleurs gêner les Américains. M. Rey avait en effet suggéré de créer devant les Américains un front commun avec l'appui des autres pays linéaires. Pour devenir opérationnelle, cette tactique exigea quelques concessions importantes des Six à l'égard de la Suisse et des Scandinaves, elle permit cependant à la Communauté et aux autres pays industrialisés d'exercer ensemble une pression plus grande sur les Etats-Unis et les amener ainsi à assouplir notamment leurs positions sur l'ASP. Les directives confiées à la Commission confirmèrent en effet que la position de la Communauté à l'égard des Etats-Unis restait telle qu'elle avait été définie au début des négociations, à l'exception toutefois de deux points : l'un concernant la disparité entre les niveaux des tarifs, et l'autre la participation de la CEE à l'aide alimentaire américaine. La liste des retraits déposée par les Américains en novembre 1966 fut adressée non seulement à la Communauté mais également à tous les pays participant aux négociations. Après l'effet du premier choc, les négociateurs comprirent enfin qu'il s'agissait d'une tactique de négociation (265).

Vers la fin de mars 1967, les Américains commencèrent à assouplir leur position pour débloquer complètement les négociations.

Il semble bien que deux éléments exercèrent une influence capitale sinon décisive sur le comportement des Américains. Le premier concerna l'approche du délai maximal reconnu au Président américain par la TEA pour conclure les négociations Kennedy, qui, malgré l'approche du 30 juin, ne semblaient pas aboutir (266).

(265) Les Américains utilisèrent quelques tactiques assez maladroites à l'égard de la Commission et de la CEE pour diviser les Etats membres; nous reviendrons sur ce point à la fin de cette section pour mieux analyser la situation.

(266) BAE, 2669, 10 mars 1967 : M. White : « Les négociations Kennedy pourront être soit un succès soit un échec, mais elles seront de toute manière terminées ».

Le second élément fut l'assouplissement général des attitudes des pays clefs, dont nous sommes loin de connaître parfaitement les raisons profondes. Pourtant les contacts que nous avons eus avec différentes personnalités qui ont participé aux négociations nous permettent d'avancer deux hypothèses, avec beaucoup de réserves bien entendu.

Selon la première hypothèse, le premier signe d'assouplissement vint de la part des Américains qui débloquèrent ainsi, en quelque sorte, les négociations, car les intéressés semblaient ne pas vouloir faire de concessions avant que les Américains ne précisent leurs positions. Selon la seconde hypothèse, les contacts réguliers au niveau des chefs de délégation firent comprendre aux intéressés que seul un geste positif pourrait sauver le sort des négociations (267).

L'assouplissement en question intervint en effet dès la fin de mars 1967. La crise déclenchée par le dépôt des listes de retraits des pays anglo-saxons et nordiques dura donc de fin novembre 1966 jusqu'à la réunion des chefs de délégation des pays clefs qui eut lieu le 29 mars 1967 sur l'initiative de M. White. Selon certains observateurs, cette réunion permit aux négociateurs de sauver le sort des négociations. En écartant les listes de retraits adressées à tous les pays participant aux négociations, les Etats-Unis montrèrent leur volonté d'assouplissement, ce qui provoqua le dégel des autres pays.

c) Ultimes marchandages.

Lors de sa session d'avril 1967, le Conseil des ministres laissa en suspens quelques problèmes, que nous allons examiner l'un après l'autre pour faire le point des négociations.

i. LE PROBLÈME DU TABAC.

Le conflit entre la CEE et la Grèce au sujet du problème du tabac était loin d'être résolu. Au contraire, la Grèce profita de ce problème pour arracher à la Communauté le règlement de la question de l'harmonisation agricole entre la Grèce et la Communauté. La CEE accepta le principe d'une politique d'intervention financière en faveur de l'agriculture grecque, « à condition que cette intervention soit limitée quant au volume (fixation d'un plafond) et quant à la durée, et que l'aide communautaire soit consacrée exclusivement à l'amélioration des structures agricoles helléniques, à condition qu'elle trouve sa

(267) Il semble que la question la plus difficile — l'ASP — ait été résolue de la même manière.

place dans un nouveau protocole financier réglant l'ensemble des problèmes de l'assistance financière à la Grèce ».

La Grèce refusa cependant que l'aspect financier qui portait sur l'ensemble des problèmes de l'harmonisation agricole soit inclus dans le protocole financier avant qu'une distinction ne soit faite entre les produits agricoles de la Grèce et ceux de la Communauté (268). En d'autres termes, l'intervention sur le marché et la garantie des prix devraient être assurées.

Les pays en voie de développement producteurs de tabac demandèrent que la Communauté s'engage à diminuer le taux minimal de perception (droit spécifique) à l'importation du tabac ; une telle mesure s'appliquerait aux tabacs moins chers ainsi qu'aux tabacs grecs. La Grèce réagit énergiquement à l'égard de cette nouvelle position, ainsi que sur la diminution du taux maximal de perception qui intéressait en particulier le tabac cher comme le tabac américain. La Turquie, de son côté, soumit une note à la délégation communautaire à Genève qui expliquait la position américaine sur le tabac et les fruits secs, position qui intéressait au premier chef les exportations de la Turquie :

1^o Si les Etats-Unis n'effectuaient pas une réduction douanière sur le tabac brut, la Communauté pour sa part devait maintenir sa position ; dans le cas contraire, si elle envisageait une réduction de son droit de douane, celle-ci devrait être proportionnelle à la réduction américaine ;

2^o Lors de ses négociations avec les Américains, la Communauté devait prendre en considération les demandes que la Turquie avait adressées aux Etats-Unis (269) ;

3^o La Communauté ne devait accorder aucune réduction sur les autres produits intéressant directement les exportations turques comme les raisins secs, les figues sèches et les noisettes.

Lors des négociations avec la Turquie, les Etats-Unis firent connaître leur position sur le tabac : ils étaient disposés à accorder une réduction de 7,45 % sur le tabac à condition que les Six effectuent

(268) Certains accords techniques furent pourtant réalisés : a) la Grèce reprendrait dans sa législation interne les mécanismes essentiels de la politique agricole commune des Six ; b) pendant cinq ans — trois ans pour la Grèce —, elle appliquerait ces mécanismes et bénéficierait du libre accès sur les marchés communautaires, du moins en ce qui concernait ses produits les plus importants, tout en gardant son autonomie pour le niveau des prix intéressés. A l'issue de cette phase, les modalités de la phase ultérieure seraient fixées, ce qui devra constituer le prélude à l'intégration véritable. Voir *infra* détail de ces accords, p. 301.

(269) Voir détail dans *Rapport de la délégation turque...*, op. cit., p. 53 et suiv.

une réduction du même genre sur le tabac brut. La Communauté, conformément aux demandes de la Turquie retira ses offres de réductions sur les figues sèches et les noix et demanda une réduction par les Etats-Unis de 10 % sur les droits de douane pour le tabac brut.

Ce marchandage sans importance lors du déroulement des négociations fait clairement ressortir la complexité et l'interdépendance des différents intérêts commerciaux des pays participant aux négociations Kennedy et surtout la position des Etats-Unis, qui ne manquèrent aucune occasion durant ces négociations d'exercer une pression directe ou indirecte sur la Communauté.

Sur ce point, la position de la Communauté était d'ailleurs assez complexe : si elle accordait une réduction douanière sur le tabac brut, conformément aux demandes de la Turquie, des Etats-Unis et des pays tiers, elle devrait donner des garanties en échange de l'accord de la Grèce au sein du Conseil d'association ; si par contre elle n'accordait pas une telle réduction, il lui serait très difficile de trouver un autre élément d'équilibre sans compromettre l'intérêt des Etats membres. Finalement et malgré les réserves de la Grèce, la Communauté accorda la réduction douanière sur le tabac brut telle que la Commission l'avait négociée avec les Américains.

ii. LE PROBLÈME DE L'ACCORD CÉRÉALIER ET DE L'ASP.

M. Rey rencontra à Bruxelles MM. Blumenthal et Roth, qui présentèrent aux Six de nouvelles propositions sur l'ASP et sur l'accord céréalier (270), propositions que M. Rey, compte tenu des dernières réunions du Conseil des ministres, refusa d'accepter (271). Il reçut immédiatement les RP et leur exposa les derniers développements et ses contacts récents avec les Américains en vue de fixer la date d'une nouvelle réunion du Conseil des ministres, qui serait entièrement consacrée aux négociations Kennedy. Les Allemands suggérèrent fin avril, tandis que les autres Etats membres voulaient reporter cette réunion à la première semaine du mois de mai.

Le Comité 111, réuni à Genève au niveau des titulaires entre le 17 et le 25 avril 1967, examina les nouvelles propositions de la Commission, notamment sur la viande congelée et le bétail sur pied.

Venant de Genève, M. Rey se rendit le 26 avril à Bruxelles pour faire examiner par le Groupe de travail des relations extérieures de

(270) BAE, 2663, 17 avril 1967.

(271) Voir *Le Monde*, 30 avril 1967 et 2 mai 1967.

la Commission les dossiers préparés par les services de la Commission, avant de les transmettre au Conseil (272). Après cet examen, la Commission tint le 1^{er} mai une séance plénière pour élaborer un schéma de rapport à soumettre au Conseil, rapport qui fut examiné par le COREPER pour préparer la réunion du Conseil prévue pour le 2 mai.

Du côté des Américains, M. Roth, représentant spécial de la Maison-Blanche, et M. Blumenthal, représentant adjoint, rentrèrent à Washington à la suite des réunions tenues au bureau de M. White avec les chefs de délégation des pays clefs. Selon la délégation américaine, la date limite pour la conclusion des négociations Kennedy était le 9 mai 1967, afin de permettre au Gouvernement américain de procéder aux modifications nécessaires en vue d'assurer la mise en vigueur de l'accord.

iii. LES NOUVELLES TENTATIVES AMÉRICAINES.

Au cours de cette dernière phase des négociations, les Américains tentèrent deux manœuvres diplomatiques pour diviser les Six. La première consista à critiquer la manière dont la Commission négociait à Genève (272).

Certaines nouvelles publiées dans les journaux américains firent en effet état d'un malaise à l'intérieur des Six, et précisaient que « la Commission informait mal les gouvernements de la CEE sur le déroulement des discussions et sur la gravité de la situation » (272).

La réaction de la Communauté à cette information fut très énergique : le bureau d'information de la Communauté à Genève publia une mise au point dans laquelle la délégation de la Communauté fit part de sa surprise (273).

La seconde tentative des Etats-Unis, qui se répéta maintes fois pendant la durée des négociations, s'accrut dans la dernière semaine des négociations mais ne donna pas les résultats espérés. Juste à la veille de réunions ministérielles de la CEE, les représentants américains chargés des négociations Kennedy visitèrent les capitales pro-américaines et firent un crochet par Bruxelles pour contacter les ministres et les hauts fonctionnaires nationaux. Lors de ces contacts bilatéraux, les sujets de conversation traitaient le plus souvent des

(272) Voir *Le Monde*, 30 avril et 2 mai 1967.

(273) *BAE*, 2672, 26 avril 1967 : « Dans les milieux de la délégation de la Communauté à Genève, on se montre surpris des commentaires relatifs à l'état actuel des négociations Kennedy ; la délégation étant en contact constant avec la Commission et le Conseil, il apparaît vain de spéculer sur des divergences de vues entre Genève et Bruxelles qui n'existent pas... ».

difficultés créées par la Commission dans la conduite des négociations et tendaient à suggérer que les ministres se réunissent à Genève pour régler ces questions, ou bien que les ministres des Six surveillent de près l'action de la Commission dans les négociations. L'objectif poursuivi était donc clair : il s'agissait de discréditer la Commission aux yeux des Six et de provoquer leur division (274).

Ces tentatives américaines ne donnèrent toutefois pas les résultats espérés car le Conseil confirma au contraire son soutien unanime à la Commission.

iv. LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS.

Le rapport de la Commission n'ayant pu être transmis aux Six que le 1^{er} mai 1967, la session ministérielle du 9 mai 1967 apporta quelques éléments nouveaux à la poursuite des négociations.

Ce rapport présenta les problèmes sous la forme d'un questionnaire car la Commission désirait obtenir du Conseil des indications précises sur une série de points dont dépendait, selon elle, l'issue des négociations. Les réponses devaient être précises et en même temps assez souples pour lui permettre de remplir son rôle de négociateur. « Cette souplesse devait surtout permettre, dans l'esprit des intéressés, de faire des concessions uniquement en contrepartie d'autres concessions ». M. Rey insista pour que les directives portent sur le secteur de la chimie, sur les céréales, et plus particulièrement sur l'accord mondial et l'aide alimentaire.

Le Conseil accorda à la Commission son appui unanime pour la manière dont celle-ci avait conduit les négociations. Le Conseil reconnaissait toutefois qu'il était désormais nécessaire de donner à M. Rey des directives conformes pour aller de l'avant, car celui-ci devait rencontrer à Genève M. Roth, qui se trouvait alors à Washington en vue d'obtenir de son gouvernement quelques concessions à offrir à la CEE. Selon les indications de M. Rey, M. Roth avait suggéré que les Etats-Unis accepteraient l'accord global sur les réductions tarifaires pour les produits chimiques à condition de le scinder en deux. L'idée en avait déjà été avancée par M. W. White (275), mais cette

(274) Cette seconde tentative fut interprétée différemment par quelques fonctionnaires de la Commission. Selon eux, la tentative américaine aurait été destinée à assouplir la position du Conseil avant sa prise de décision, car la position définie par le Conseil paraissait assez souvent relativement rigide à l'égard des pays tiers.

(275) Il faut signaler que l'accord sur l'ASP, loin de se réaliser lors de discussions bilatérales ou multilatérales, a été élaboré au sein d'un petit groupe qui était isolé de toute influence et de la publicité; contrairement à ce qu'on croit généralement, cette question était résolue bien

nouvelle proposition différerait sur quelques points : la CEE devait s'engager à appliquer trois réductions annuelles et demie (35 % en tout), et réserver les 15 % restants applicables après la suppression de l'ASP par le Congrès (276).

La Commission estima que l'acceptation de cette condition lui permettrait de demander aux Etats-Unis de revoir leur position sur les points suivants :

1° Dans le cadre de l'accord mondial céréalier, les engagements souscrits par les Etats seraient considérés comme insuffisants, surtout en ce qui concerne le prix de référence et de réciprocité dans le secteur d'auto-approvisionnement ;

2° Sur le retrait éventuel des offres américaines, au cas où la Communauté ne ferait pas d'autres offres complémentaires dans le domaine des produits agricoles, de l'aluminium et de certaines machines.

Considérant que ses offres étaient déjà équilibrées par rapport à celles des Etats-Unis, la Communauté demandait des améliorations en échange de ce qu'elle pourrait faire dans le domaine de l'ASP.

Au sein de la CEE, cependant, deux tendances se dessinèrent au sujet de l'accord mondial des céréales : la première fut de maintenir le taux de 90 % d'auto-approvisionnement tout en acceptant le montant de 4 millions de tonnes pour l'aide alimentaire (277). La seconde souhaitait au contraire limiter le montant de l'aide alimentaire à un niveau plus bas et céder sur le taux d'auto-approvisionnement (278).

v. LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ AVANT LA DERNIÈRE PHASE DES NÉGOCIATIONS KENNEDY.

Cette phase se caractérisa essentiellement par de multiples réunions bilatérales, multilatérales et plurilatérales entre les pays clefs (279) : CEE, Royaume-Uni, Etats-Unis, Japon, Canada, Suisse, pays nordiques. Il est très intéressant d'examiner la position de la Communauté sur l'ensemble des négociations pour pouvoir apprécier l'évolution de la situation à la dernière minute des négociations.

avant la fin des négociations, mais l'approbation nécessaire des gouvernements intéressés retarda son annonce jusqu'à la dernière minute.

(276) *BAE*, 2673, 2 mai 1967; *Le Monde*, 9 mai 1967.

(277) Le Conseil avait prévu un taux d'auto-approvisionnement de 89 % et une aide alimentaire de 3 ou 3,5 millions de tonnes.

(278) Les Américains auraient souhaité un taux d'auto-approvisionnement de 86-87 % et une aide alimentaire de 5-6 millions de tonnes.

(279) Plurilatérale : plusieurs négociations bilatérales en même temps.

Relations de la CEE avec les Etats-Unis.

Les Etats-Unis présentèrent trois possibilités pour leurs offres de réductions douanières :

Offre maximale valable au cas où seraient résolus les problèmes essentiels en suspens ;

Offre moyenne si une partie des problèmes était résolue ;

Offre minimale si une grande partie des problèmes n'était pas résolue.

Dans le secteur de la chimie, la CEE acceptait d'effectuer certaines réductions douanières avant même que le Congrès ne supprime l'ASP (280), mais sous deux conditions : le premier paquet comporterait des réductions limitées à 20 % au lieu de 35 % comme cela avait été demandé par les Américains, et ceux-ci s'engageraient à appliquer aux colorants les règles générales de réductions douanières.

Dans le secteur des céréales, le taux d'auto-approvisionnement se situerait aux environs de 88-89 % et le montant de l'aide alimentaire varierait entre 3 et 3,5 millions de tonnes.

Les Britanniques.

Ils présentèrent leurs offres sous la forme d'une liste positive, mais modifièrent en même temps la nomenclature tarifaire, ce qui rendit l'évaluation de cette nouvelle liste extrêmement difficile. L'examen de la nouvelle situation commença dès qu'ils communiquèrent leur changement.

En ce qui concernait le secteur de l'acier, l'offre britannique fut jugée comme insuffisante par le représentant de la CECA, qui suggéra à la Communauté de retirer son offre de réduction tarifaire. Selon lui, la réciprocité offerte par les pays tiers ne présentait pas un intérêt commercial pour la Communauté et risquait d'abaisser le niveau de tarif harmonisé à un niveau très bas. La Commission de la CEE ne partagea pas cette opinion et demanda à la Communauté de maintenir son offre en s'efforçant d'obtenir une amélioration de l'offre britannique et le maintien des offres américaines et japonaises qui paraissaient assez satisfaisantes dans l'ensemble. La Commission de la CEE se proposa d'évaluer les conséquences d'un éventuel retrait des offres de la Communauté sur ce secteur et de ses effets sur les

(280) En effet, le TEA n'avait pas confié au Président américain le soin de supprimer l'ASP. C'était une question de législation, un engagement conditionnel des Etats afin de soumettre au Congrès la loi supprimant l'ASP et la seule issue possible.

autres questions en négociation. M. Rey fut autorisé par le Conseil à maintenir l'offre connue à condition qu'une certaine réciprocité soit assurée.

Relations entre la CEE et les pays scandinaves.

M. Rey demanda simplement au Conseil d'approuver la ligne de conduite qu'il avait suivie et de l'autoriser à poursuivre les négociations selon les mêmes orientations. Les possibilités d'un accord semblèrent ainsi considérablement augmenter du fait que la négociation était scindée en quatre (281).

Relations entre la CEE et la Suisse.

La négociation entre la CEE et la Suisse entra dans sa phase finale après la réunion du Conseil des ministres de mai 1967. M. Rey obtint des précisions sur les colorants chimiques et sur les autres produits chimiques intéressant notamment la Suisse. La question horlogère fut résolue grâce aux contacts établis entre les professionnels (282). D'autre part, la conclusion de l'Accord international sur les textiles de coton permit à la CEE de dissocier les deux aspects de ce problème (283). Cette question fut donc à peu près résolue dans le sens souhaité par les deux parties.

Le fonctionnement interne de la CEE.

Tout au long des mois d'avril et de mai, M. Rey et ses proches collaborateurs firent la navette entre Genève et Bruxelles. A la suite d'une semaine de négociations laborieuses, la délégation de la CEE (entre 40 et 60 personnes) prit l'avion pour Bruxelles afin de faire rapport à la Commission et au Conseil et de préparer les nouvelles positions de la Communauté selon l'avancement des négociations (284).

(281) Les pays nordiques importaient 3,1 milliards de dollars de marchandises (moins les droits nuls et les produits sidérurgiques); autrement dit, les importations totales en provenance de la CEE (moins les droits nuls et les produits sidérurgiques). Les offres des pays nordiques pouvaient se résumer ainsi :

Total :	1 897 millions de dollars
+	688 millions de dollars
Total	2 585 millions de dollars

Les importations de la CEE en provenance de ces pays (moins les droits nuls et les produits sidérurgiques) étaient de 1,8 milliard de dollars. Les offres de la CEE, dont 54 % étaient des offres totales, s'élevaient à 1,4 milliard de dollars. Voir détail dans BAE, 2667, 21 avril 1967.

(282) Voir détail dans NAGY, *op. cit.*, p. 75 et suiv.

(283) Voir détail dans KLEITZ, « Le secteur chimique et les rapports CEE-Suisse », *op. cit.*, p. 121 et suiv.

(284) M. Rey rentra le 9 mai à Bruxelles et reçut les RP pour leur expliquer les derniers développements de la semaine précédente. Au Conseil des ministres, auquel il participa égale-

vi. LA DERNIÈRE DIRECTIVE IMPORTANTE DU CONSEIL.

Le Conseil renouvela une fois de plus sa confiance à la Commission à propos de ce qu'avait laissé entendre la semaine précédente la délégation américaine. Lors de sa session des 10 et 11 mai 1967, le Conseil confia à la Commission une directive globale qui laissait à celle-ci une grande marge de négociation et qui comportait les éléments suivants :

Vers la mi-mai, la situation sur les importants secteurs de la négociation s'annonçait comme suit :

ASP : la Communauté suggéra deux paquets, soit une réduction de 20 %, suivie d'une de 30 % après la décision du Congrès. Les Etats-Unis proposèrent par contre une première réduction inconditionnelle de 35 % et une de 15 % après la décision du Congrès. La possibilité d'un compromis sur une réduction de 25 % et le reste après la décision du Congrès ne fut pas écartée par les deux parties. En ce qui concernait les colorants, les Américains auraient voulu s'écarter des règles fixées pour l'ensemble de ce secteur : le plafond de 20 % valable pour celui-ci ne serait pas appliqué aux colorants puisque les Américains voulaient limiter la réduction à 30 % et non à 50 % (285). La Communauté abaisserait ses droits de douane sur les colorants de 25 % et d'une manière inconditionnelle ; il s'agissait là d'une concession importante en faveur de la Suisse.

Sur les céréales, alors que les Américains estimaient que le taux d'auto-approvisionnement de la Communauté devait être de 87 %, la CEE maintenait le taux de 89 % (285). L'accord sur l'aide alimentaire auquel la Communauté serait associée porterait sur un programme d'environ 4 millions de tonnes. Selon les Américains, cet accord devait être conclu pour trois ans, et non pour deux ans comme la Communauté le souhaitait. Dans ce contexte, l'accord global sur la réglementation du marché agricole des céréales fut complètement écarté (286).

La Communauté acceptait la suggestion des Etats-Unis au sujet

ment, M. Mansholt précisa le contenu des nouvelles suggestions américaines au sujet des céréales. Les ministres donnèrent leur accord *ad referendum* sur le volume de l'aide alimentaire, qui prévoyait au début 3 millions de tonnes. Voir détail dans *BAE*, 2678, 10 mai 1967.

(285) Voir *BAE*, 2677, 9 mai 1967.

(286) Les Américains introduisirent une demande de nouvelles concessions sur une vingtaine de produits agricoles, et la Communauté laissa entendre qu'elle pourrait faire de petites concessions sur quelques produits. La Communauté diminuerait de deux points son droit *ad valorem* sur le tabac brut, de 2 dollars la perception maximale et de 1 dollar la perception minimale. D'autre part, il semblerait que ces nouvelles listes aient été élaborées sous la pression de quelques sénateurs américains.

des *céréales* : l'accord mondial sur le blé serait donc reconduit avec une révision de prix. Concernant l'aide alimentaire à laquelle elle avait souscrit, la Communauté restait seule juge du choix des bénéficiaires et de l'utilisation de ses propres excédents.

En ce qui concernait le *bétail sur pied* et compte tenu de l'importance des exportations danoises vers le marché allemand, le Conseil décida d'accorder aux Danois une réduction de 50 % sur le prélèvement normalement appliqué au bétail sur pied et sans limitation de quantité (287).

Sur l'*aluminium*, aucune décision ne fut prise. Deux possibilités existaient : appliquer les mêmes droits de douane assortis d'un contingent tarifaire de 5 % (le volume de ce dernier n'en fut pas fixé à ce moment-là), ou bien supprimer tout contingent tarifaire et abaisser les droits de douane à 7 %. Les Américains auraient demandé une réduction douanière plus substantielle (6 %).

Papier : pour le papier journal, il s'agissait uniquement de fixer un volume satisfaisant du contingent à droits nuls. Pour le papier de base, une diminution de 3 ou 4 points du droit en vigueur de 16 % fut acquise.

Acier : la CEE maintenait son offre à condition que le Royaume-Uni abaisse de 20 % ses droits de douane ; autrement, ses droits actuels seraient consolidés ou mis en exception.

Sur les problèmes secondaires, le Comité III examinerait les développements et soumettrait ses conclusions au Conseil.

Le Conseil formula ainsi une directive générale assez souple, qui laissait à la Commission une marge d'action appréciable. Dans ce contexte, la Commission pouvait faire dépendre ses offres des concessions obtenues et pouvait même aller au-delà des limites fixées par le Conseil si cela lui paraissait nécessaire. Ces directives couvraient enfin complètement l'ensemble des questions en suspens et, de plus, les délibérations du Conseil eurent pour objet de renseigner la Commission « de la manière la plus complète possible sur l'attitude des Etats membres » (288).

Après cette vue d'ensemble et pour bien comprendre le déroulement des ultimes marchandages dans l'optique communautaire, il serait utile de jeter un rapide coup d'œil sur le comportement des Etats membres au cours de ce Conseil des ministres qui dura deux jours, les 10 et 11 mai.

(287) Voir *infra*, p. 178 et suiv.

(288) BAE, 2680, 12 mai 1967.

Au cours de cette réunion, la France formula une série de réserves importantes et d'abord sur l'aluminium pour lequel la France s'opposa à une baisse éventuelle des droits de douane (289). En second lieu, elle refusa d'accepter que la Communauté accorde des réductions tarifaires sur certaines conserves de fruits et de légumes. La Communauté, d'autre part, refusa d'abaisser les droits de douane sur l'équipement de génie civil. Sur ces trois points, qui touchaient d'une part les Scandinaves, en particulier la Norvège, d'autre part les Etats-Unis, la position du Conseil fut assez catégorique.

Sur la demande de la France, la CEE refusa dès le début d'abaisser ses droits de douane en ce qui concernait les camions de plus de 4 tonnes ; cette position sembla viser surtout les constructeurs britanniques (290).

Alors que les Allemands refusèrent que l'aide alimentaire dépasse 3,5 millions de tonnes, les Français pour des raisons politiques intérieures (approche des élections législatives, et surtout raisons personnelles de M. E. Faure qui avait toujours attaché de l'importance à l'aide alimentaire), estimèrent que la Communauté devait accepter 4 millions de tonnes (291).

Les Néerlandais furent prêts à accepter à la rigueur un chiffre dépassant 3,5 millions de tonnes, à condition qu'une partie de l'aide alimentaire soit couverte par du lait en poudre (292).

Les Belges et les Italiens estimèrent qu'une aide de 4 millions de tonnes serait largement suffisante.

La liberté d'action laissée à la Commission se traduisit comme suit : le Conseil lui laissa une marge de négociation en fixant le montant maximal de l'aide alimentaire à 4 millions de tonnes. En conséquence, M. Rey pouvait engager la Communauté pour un montant de 3,5 à 4 millions de tonnes (293).

Les Américains et les Six demandèrent un relèvement modéré du prix mondial pratiqué pour éviter que les transactions ne se fassent au-dessous de ce prix si la proposition était acceptée par les autres PC.

Sur le papier journal, les Allemands n'acceptèrent pas que la Com-

(289) *Le Monde*, 14-15 mai 1967 ; « ... le premier ministre lui-même est intervenu pour que la délégation française ne cède en rien sur ce point ».

(290) L'entreprise française Berliet sembla avoir une grande influence sur la définition de la position communautaire. Voir *Le Monde*, 14-15 mai 1967. En outre, il faut préciser qu'avec l'accord américain les camions figuraient dans la liste d'exceptions.

(291) *Le Monde*, 12 mai 1967.

(292) Doc. du PE, 176/1968, p. 10.

(293) Doc. du PE, 176/1968, p. 10. « La participation à l'aide alimentaire devra faire l'objet d'une ratification par les parlements ».

munauté accorde aux Scandinaves un contingent tarifaire élevé à droits nuls du fait des investissements engagés récemment en Bavière dans l'industrie de la papeterie (294).

vi. LA DERNIÈRE SEMAINE DES NÉGOCIATIONS.

Dès le vendredi 12 mai, la dernière négociation fut engagée avec une première rencontre des chefs de délégation pour déterminer la procédure des derniers jours ; la CEE rencontra ainsi les Américains, les Britanniques, puis les Scandinaves et de nouveau les Américains.

La discussion entre M. Rey et M. Blumenthal parut assez dure. Les Américains demandèrent une réduction de protection sur certains produits comme le tabac, les volailles en conserve ou les jus de fruits. Mais ces demandes réitérées n'ayant pas été acceptées par le Conseil lors de sa dernière réunion, les Américains firent alors savoir qu'ils retireraient certaines de leurs offres qui intéressaient tout particulièrement les Six si leurs demandes n'étaient pas satisfaites.

Le 14 mai était la date limite, mais les parties en présence ne purent la respecter malgré des réunions qui se prolongèrent les samedi et dimanche jusqu'à 2 h 30 du matin. La CEE tomba enfin d'accord avec les Scandinaves et la Suisse mais, bien que l'accord sur les céréales semblait être acquis, il restait à résoudre quelques problèmes agricoles (conserves, jus de fruits, tabac, etc.) et la question des disparités (295).

Le 15 mai 1967 vers minuit, les pays clefs et les pays en voie de développement, par l'intermédiaire de leur représentant, acceptèrent après des négociations très serrées l'accord global proposé par M. White. Ce compromis visait à demander aux quatre partenaires de fournir chacun un ultime effort pour réaliser un accord satisfaisant et équilibré. Selon ce communiqué :

« 1. La CEE devrait faire un effort supplémentaire pour satisfaire les demandes des Etats-Unis sur les produits agricoles.

» 2. Les Etats-Unis de leur côté étaient appelés à accepter le découpage de l'accord sur les produits chimiques tel qu'il a été proposé et accepté par les Six.

» 3. La Grande-Bretagne pour sa part devait consentir une réduction de sa protection sur l'acier.

(294) *Le Monde*, 16 mai 1967.

(295) *Le Monde*, 12 mai 1967.

» 4. Le Japon a été invité par M. White à participer au programme d'aide alimentaire multilatérale ».

Les concessions demandées aux Six concernèrent les produits suivants : conserves de volaille en morceaux, fruits en boîte, huile de soja, tabac, suif, houblon, saumon en boîte, etc. Sur les conserves de volaille en morceaux, les fruits en boîte et le tabac, la CEE avait déjà consenti aux Américains des concessions importantes. Les concessions sur l'huile de soja — dont les principaux producteurs sont les Etats-Unis — et sur le tabac et les cigarettes touchaient surtout les intérêts de l'Italie qui s'efforça jusqu'à la dernière minute de limiter au maximum l'ampleur des concessions accordées.

Les Américains, d'autre part, insistèrent dès le début pour que les Six accordent des baisses inconditionnelles sur les droits frappant les produits de la chimie organique, autrement dit que ces baisses ne soient pas subordonnées à la suppression préalable de l'ASP. Les Six refusèrent un tel découpage, arguant que les produits chimiques, qu'ils soient organiques, colorants ou autres, devaient faire l'objet d'un accord unique et subordonné à l'abolition de l'ASP. Les Six adoptèrent finalement la dernière proposition de M. White au sujet des produits chimiques.

Par ailleurs, le Comité d'association entre la CEE et la Grèce, réuni le 12 mai à Bruxelles, ne put se mettre d'accord sur les questions du tabac. La Grèce fit remarquer que la Communauté obtenait des contreparties dans le cadre du compromis global, tandis qu'elle-même ne participait pas aux négociations et devait accepter une concession très importante, qui constituait pour elle une grande perte. C'est pourquoi elle exigea des garanties et des contreparties, non encore décidées.

L'accord global sembla donc acquis sur l'ensemble des questions, tout en laissant quelques points obscurs qui devraient être étudiés et résolus ultérieurement.

Il faut maintenant examiner les éléments essentiels de l'accord, et ce pour deux raisons : en premier lieu pour voir comment la Commission a mené cette phase des négociations, et en second lieu pour savoir si elle a accordé des concessions qui allaient au-delà des directives fixées par le Conseil.

Les efforts demandés par M. White aux quatre pays clefs de cette négociation furent accomplis de la manière suivante :

Dans la première version de l'accord sur tous les produits chimiques, la CEE abaisserait ses droits de douane sur ceux-ci en deux

temps et dans le rapport de 20 % et de 30 % ; la seconde réduction n'entrerait en vigueur qu'après l'abolition de l'ASP par le Congrès américain. Mais à la dernière minute et devant l'intransigeance des Américains, les Six assouplirent leur position concernant les produits chimiques.

La Communauté procéderait à une baisse inconditionnelle pour les produits sur lesquels les droits en cours dépassaient 25 %. Elle procéderait à une baisse inconditionnelle de 30 % au lieu de 20 %. Celle-ci fut portée à 35 % pour certains produits qui intéressaient notamment la Suisse (296). Les Américains s'engagèrent à abaisser de moitié tous leurs droits sur les produits chimiques. Cette réduction serait toutefois de 20 % en ce qui concernait tous les droits américains dont le taux ne dépassait pas 8 %. La seconde réduction de 30 % devrait intervenir pour ces produits après la suppression de l'ASP (297).

La Grande-Bretagne accepta d'abaisser de 30 % tous ses droits dont le taux était supérieur à 25 %, ce taux étant de 20 % pour les autres produits. Elle consentit également à réduire le droit spécifique et *ad valorem* sur l'acier. La protection sur l'acier serait ainsi ramenée au taux moyen de 8 à 9 % ; par contre, le tarif de la CEE serait ramené à 5,7 % et celui des Etats-Unis de 6 à 3 %.

Le Japon participerait à l'aide alimentaire à concurrence de 5 %.

Lors d'une dernière réunion, MM. Rey, Roth et White conclurent que les Américains ne devraient plus soulever aucune objection concernant les disparités, ce qui laissait à la CEE la faculté d'abaisser d'un pourcentage moindre ses droits lorsque ceux-ci seraient nettement plus bas que ceux des Etats-Unis (298).

Les Américains firent à la dernière minute un geste en faveur des pays en voie de développement : ils acceptèrent d'appliquer immédiatement la baisse de moitié sur tous les droits de douane qui frappaient les produits d'exportation des pays en voie de développement si la Grande-Bretagne et les Six étaient prêts à en faire autant.

(296) *Le Monde*, 18 mai 1967 : « Un certain nombre de produits seront exemptés de toute réduction communautaire pour compenser le refus que les Américains ont opposé jusqu'au bout d'abaisser les droits frappant les colorants aussi substantiellement que les droits frappant les autres produits de la chimie organique ».

(297) *Ibid.* : « Les Américains se sont engagés à plafonner au taux de 40 % les nouveaux droits qui résulteront de l'incorporation de l'ASP dans le tarif actuel ». Autrement dit, le tarif américain serait de 20 % sur les produits chimiques quand l'accord serait entièrement appliqué mais, en ce qui concernait les colorants, il resterait à 30 %.

(298) Voir le tableau de la page 171 concernant la représentation schématique de l'évolution des négociations Kennedy par grands secteurs.

*Positions de départ
de la CEE dans le*

Secteur industriel

*Hyp. : réduction de 50 %
Disparités ± 2.000 cas
réduction moins importante*

Chimie Pas de réduction sans la suppression de l'ASP

*Industrie mécanique
électronique
nucléaire*

exception
exception

Textile

exception

Papier

exception cond.

Métaux

Secteur agricole

*Principe : consolidation de montants de soutien
fixation de prix de référence conc.
d'accords mondiaux*

Concession communautaire

»

*Réductions limitées accordées par la CEE
Obstacle non tarifaire
ASP*

*Accord conclu selon les
principaux secteurs*

± 200 cas

Réduction { 50 % en cas d'abolition de l'ASP
20-30 % en cas de non-abolition
Réduction de 50 % avec exceptions limitées
Principe exception, réductions limitées

» » »

{ 1. *Laine* : aucune réduction
prolongement d'ac. int.
réduction de 10-20 %
2. *Coton* : garantie quant. qq PVD
3. *Autres prod.* : réduction limitée et sélective
Les pays nordiques n'ont pas accepté les conditions.
Réduction 25 % en général

50 % pâtes à papier

contingent à droit nul — papier journal

Acier : réduction ± 50 %

Aluminium : exception, cont. tarif. au taux réduit

Plomb — Zinc : réduction limitée

Autres métaux : réduction importante

Accord sur le blé

Aide alimentaire

Industrie alimentaire

Engagement américain pour la suppression de l'ASP

d) Le contenu de l'accord.

Un rapide examen du contenu de l'accord et des principaux secteurs négociés est nécessaire pour savoir si la Commission a dépassé ou non les limites de la directive du Conseil au cours de la dernière phase des négociations.

i. SECTEUR DE LA CHIMIE.

Les Américains réaliseront en général une réduction de 50 % de leurs droits de douane — après avoir plafonné au niveau de 40 % les droits des produits qui étaient soumis à la méthode d'évaluation de l'ASP, ce taux incluant les effets de cette évaluation qui devra disparaître. Toutefois les droits pour les colorants ne seront pas abaissés au-dessous et, pour ceux qui sont déjà assez bas (inférieurs à 8 %), la réduction sera de 20 % seulement.

La CEE et le Royaume-Uni effectueront leurs réductions en deux étapes : une réduction de 20 % des droits actuels ne sera réalisée que si les Etats-Unis suppriment effectivement l'ASP. Pour les droits qui sont actuellement supérieurs à 25 %, la réduction inconditionnelle sera de 30 % au lieu de 20 %

La réduction inconditionnelle consentie par les Six sur les produits dont la Suisse est le principal exportateur sera de 35 %.

Il est à remarquer que, en échange de la suppression de l'ASP (299), la Communauté et le Royaume-Uni accorderont des concessions sur d'autres « obstacles non tarifaires » aux échanges, la première en ce qui concerne la taxe de circulation sur les voitures automobiles, particulièrement élevée pour les voitures de grosse cylindrée, et le second en ce qui concerne les films pour la télévision.

ii. ACCORD INTERNATIONAL SUR LES CÉRÉALES.

« Tout ce qui est resté du plan proposé au départ par la Communauté est un relèvement des prix mondiaux de référence pour les différentes qualités de blé et la définition d'une clause de destination devant assurer que les conditions de concurrence dans les ports d'arrivée ne soient pas altérées par le biais des frais de transport maritime ».

(299) On peut noter que la Suisse et le Japon vont pouvoir opérer leurs réductions tarifaires indépendamment du problème d'abolition de l'ASP. Par contre, les pays nordiques et l'Autriche ont accepté le même principe de concession que la CEE et le Royaume-Uni.

Programme d'aide alimentaire : le volume du programme sera fixé à 4,5 millions de tonnes et sa durée sera de trois ans ; la répartition entre les différents pays se fera selon la clef suivante :

Etats-Unis	42 %
CEE	23 %
Royaume-Uni	5 %
Australie	5 %
Canada	11 %

Les 14 % restants seront complétés lors de l'adhésion de nouveaux pays ou par un réajustement de la clef de répartition en cours. Le Japon n'a pas adhéré, dans le cadre du GATT, au programme non commercial, mais il a annoncé que son gouvernement ferait une déclaration pour expliquer son intention d'apporter une contribution externe au programme.

iii. SECTEUR SIDÉRURGIQUE.

Compte tenu de la tendance du marché mondial de l'acier, les Etats-Unis et la CEE réduiront leurs droits de douane à un niveau moyen de 5,7 %, ce qui constituera en même temps un pas important vers l'harmonisation des tarifs. Après une réduction de 20 % sur les droits *ad valorem* et sur les droits spécifiques, le tarif douanier britannique se situera en moyenne à un niveau de quelques points supérieur au niveau communautaire et américain — 8 % dans le cas des droits *ad valorem* et environ 11-12 % dans le cas des droits spécifiques —, son incidence étant évaluée en termes de droit *ad valorem*. Le Japon acceptera une réduction moyenne de 50 %.

iv. TEXTILES DE COTON.

La réduction moyenne réalisée dans ce secteur par tous les partenaires variera entre 10 et 20 % en moyenne. La Suisse obtiendra de la CEE des conditions plus favorables.

v. AUTRES CONCESSIONS DE LA CEE AUX ETATS-UNIS.

La CEE abaissera son tarif sur les bulldozers de 1 point (de 12 à 11). Pour les 17 produits agricoles, la réduction moyenne offerte par la CEE aux Américains sera évaluée par les deux partenaires à 25 %.

vi. PRODUITS TROPICAUX.

La CEE améliorera ses offres sur une vingtaine de produits tropi-

caux : gingembre, chutney, curry, noix du Brésil, certaines huiles tropicales, articles de cricket et de polo, etc. Pour la plupart de ces produits, la CEE consolidera des droits nuls, pour les autres ses concessions se situeront entre 20 et 50 % de réduction.

Le Royaume-Uni, qui avait initialement offert de consolider des droits nuls sur tous les produits tropicaux à condition que les autres pays industrialisés en fassent autant, retira certaines de ses concessions qui intéressaient particulièrement les produits du Commonwealth.

La situation était différente pour les Etats-Unis puisque le TD comprenait déjà un grand nombre de produits tropicaux pour lesquels les droits étaient nuls. Les retraits d'offres effectués par les Etats-Unis pour équilibrer le niveau de leurs concessions avec celui des autres pays industrialisés concernaient notamment les produits intéressant les Philippines.

La réalisation des réductions tarifaires à un rythme plus rapide devait encore être discutée avec les pays en voie de développement.

vii. L'ACCORD GLOBAL ENTRE LA CEE ET LES PAYS NORDIQUES.

« Les pays nordiques ont consenti des réductions linéaires sur la plupart de leurs tarifs, en échange des concessions suivantes de la CEE pour les produits essentiels de leurs exportations, ces concessions communautaires s'ajoutant à l'offre linéaire faite en son temps » :

Aluminium : le contingent à 5 % sera porté à 130.000 tonnes par an, le droit demeurant inchangé au niveau de 9 % (300).

Filets de poissons congelés : le droit sera ramené de 18 à 15 %.

Papier journal : le contingent à droit nul sera porté à 625.000 tonnes.

Papier de base : le droit sera ramené de 16 à 12 %.

Bétail sur pied : le droit de douane sera réduit de 4 points. Le prélèvement vis-à-vis du Danemark sera réduit de 20 à 50 % selon les périodes. Le Danemark s'est engagé de son côté à respecter certains prix minimaux et à exporter du bétail sur pied destiné uniquement aux industries de transformation. La CEE pourra étendre les concessions faites au Danemark à d'autres pays qui accepteront les mêmes engagements.

(300) *Le Monde*, 18 mai 1967 : « Le Gouvernement français, qui défendait sur ce point la thèse de Péchiney, est parvenu à empêcher toute réduction du droit de douane sur l'aluminium ».

Ne s'estimant pas satisfaite de l'offre communautaire en matière d'aluminium, la Norvège mit en exception le secteur automobile (301).

Tel que nous l'avons résumé, l'accord ne contenait pas de solution pour certains problèmes non moins importants des négociations. Tout d'abord, des pays tels que le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, qui avaient été dispensés d'appliquer des règles linéaires, avaient présenté des offres positives sélectives qui devaient désormais être définies sur la base de la réciprocité. L'acceptation par la Grèce de la concession communautaire accordée aux Etats-Unis sur le tabac, le problème de la viande congelée entre la CEE et l'Argentine, celui de l'acier entre la CEE et l'Autriche et celui des voitures automobiles avec le Japon furent discutés bien après la conclusion en mai de l'accord global.

viii. LES AUTRES PROBLÈMES DES NÉGOCIATIONS KENNEDY.

Le problème du tabac : les réductions douanières offertes par la CEE sur le tabac ne pouvaient être effectives que si la Grèce donnait son accord. C'est pourquoi la Communauté présenta des offres « conditionnelles », c'est-à-dire que la partie pour laquelle l'assentiment de la Grèce était obligatoire ne serait pas appliquée sans le consentement de celle-ci. Il s'agissait en fait de préciser les conditions à remplir pour que la Grèce accepte les réductions douanières consenties par M. Rey sur le tabac.

La Grèce avait demandé en contrepartie certaines mesures de faveur relatives aux fruits et légumes et à un certain nombre de produits de son industrie alimentaire (302).

Après le coup d'Etat d'Athènes, le PE vota cependant une résolution précisant que « l'accord d'association ne pourrait être appliqué que si les structures démocratiques et les libertés politiques étaient rétablies » et que « le fonctionnement pratique de l'association se trouve empêché tant que la délégation parlementaire hellénique ne peut pas participer aux travaux de la Commission mixte » (303). Le Conseil ne donna aucune suite à cette demande lors de sa session du 11 mai 1967.

(301) BAE, 2681, 16 mai 1967; *Le Monde*, 17 mai 1967; et déclaration de M. W. White dans *Europe document*, n° 434 : *Dept. of State Bull.* vol. LVII, n° 1465, July 24, 1967, p. 25.

(302) BAE, 2681, 16 mai 1967.

(303) Voir le *Débat du PE*, 8-11 mai 1967, et la résolution votée sur l'association entre la CEE et la Grèce dans *Bulletin de la CEE*, juillet 1967, p. 68 et 82, et surtout, pour le détail, voir *infra*, p. 306.

La question du tabac fut examinée cette fois par le Conseil d'association, réuni les 13 et 23 juin 1967 au niveau des ambassadeurs (304).

La Grèce précisa sa position en faisant valoir qu'elle pourrait accepter sur deux points la concession faite par la CEE aux Etats-Unis : l'abaissement du droit *ad valorem* de 28 à 26 % et celui du droit spécifique de perception maximale à 33 UC par 100 kg, à condition que le droit spécifique minimal soit maintenu à 29 UC comme l'avait proposé la Commission. Selon le protocole 10 concernant les modifications à apporter au TDC, la Grèce n'avait en fait un droit d'intervention que sur les deux premiers points de la proposition de la Commission et non sur le troisième point car la réduction du droit spécifique minimal n'avait pas subi une modification de plus de 10 %. La demande de la Grèce apparut donc à la CEE comme dénuée de tout fondement juridique, et la délégation de la CEE, devant cette exigence, préféra ne prendre aucune décision sur une nouvelle prorogation de six mois du régime provisoire concernant les exportations des fruits et des légumes de la Grèce. En refusant cette prorogation, la Communauté exerça une pression économique importante sur son associée (305) qui fut obligée d'accepter les réductions offertes par la Commission sur le tabac en échange d'une prolongation d'une année du régime provisoire, décision qui fut prise lors de la session du Conseil d'association du 23 juin 1967 (306).

Les autres problèmes restant en suspens : lors de sa session des 5 et 6 juin 1967, le Conseil des ministres de la CEE entendit un exposé descriptif de la Commission sur l'ensemble du compromis réalisé à Genève le 15 mai 1967 et lui donna un mandat très souple pour résoudre les dernières difficultés des négociations Kennedy. En étroite coordination avec le Comité spécial 111 (307), la Commission trouverait des solutions à tous les problèmes en suspens, à savoir :

1° En ce qui concernait les voitures automobiles, le Japon subordonnait la réduction de 50 % de ses tarifs à l'introduction par l'Italie d'un régime linéaire automatique pour l'importation de voitures automobiles japonaises ;

(304) *Bulletin de la CEE*, août 1967, p. 70.

(305) Les exportations de la Grèce de fruits et légumes vers la Communauté représentent 10 % de son exportation totale en valeur.

(306) Une remarque doit être faite sur ce point concernant la Grèce et la Turquie : la Turquie prit des contacts à Genève avec la délégation de la Communauté sur le problème du tabac ; de plus, l'accord d'association ne lui attribuait aucun droit d'intervention, tout comme pour la Grèce.

(307) *BAE*, 1^{er} juin 1967 : « Il est vraisemblable qu'à quelques exceptions près ils confieront au Comité spécial pour les négociations tarifaires la tâche de résoudre ces problèmes. Ce Comité 111 se réunit le 5 juin 1967 pour préparer les délibérations ministérielles ».

2° L'offre canadienne sur les voitures automobiles fut estimée insuffisante de la part de la Communauté ;

3° L'offre finlandaise de réduire d'un point les droits de douane sur les voitures automobiles contre l'amélioration de l'offre communautaire sur certains bois contre-plaqués fut repoussée par le Conseil ;

4° La Communauté et les Etats membres signeraient séparément l'accord final portant conclusion des négociations Kennedy ;

5° Sur le calendrier des réductions, la Commission avait suggéré que la Communauté effectue le 1^{er} juillet 1968 les deux réductions prévues par le calendrier élaboré à Genève : la première au début de 1968 et la seconde au début de 1969. Le fait d'effectuer à l'avance la seconde réduction compenserait le retard de la première. La Communauté pourrait ainsi éviter les mouvements désordonnés et répétés qui résulteraient du fait de réaliser d'abord une réduction au début de 1968, puis en juillet le dernier rapprochement vers le TDC (qui impliquerait des hausses pour la République fédérale d'Allemagne et le Benelux), et finalement une nouvelle réduction au début de 1969. Il était donc vraisemblable que cette position deviendrait la position officielle de la Communauté car seule la France fit une réserve à ce propos. Il existait toutefois à Genève une tendance qui prévoyait que la première réduction s'effectuerait en juillet 1968 pour tous les partenaires, et les quatre réductions suivantes à une année d'intervalle ;

6° La répartition du programme d'aide alimentaire entre les Six fut renvoyée aux séances suivantes du Conseil. De même, la question des droits de douane fut suspendue, dans le cadre des négociations Dillon, jusqu'au 1^{er} juillet 1967 ;

7° Une autre difficulté surgit à la dernière minute entre la CEE et les Etats-Unis au sujet de certains produits qui n'avaient pas figuré dans la liste américaine d'exceptions en raison de négociations menées par les Américains avec les autres pays principaux fournisseurs des Etats-Unis. Pour les produits en question une réduction de moins de 50 % parut nécessaire (308).

(308) *BAE*, 2704, 16 juin 1967 : « La CEE a constaté que la liste positive des Etats-Unis comporte un volume de commerce d'environ 200 millions de dollars dont 100 millions environ concernant le secteur de la laine, et des réductions tarifaires inférieures à celles que la Communauté attendait. Ce décalage dépendait du résultat des négociations conduites avec les pays principaux fournisseurs des produits en cause — Australie, Canada — et des ajustements qui ont été apportés à la dernière minute pour réaliser l'équilibre des offres entre tous les partenaires, la CEE incluse ».

Ces différents points firent l'objet de négociations bilatérales entre la CEE et les pays en question. Le CNC prorogea en effet de quelques jours la date de dépôt au GATT des « listes positives corrigées des réductions tarifaires qui pourraient avoir lieu avant la réunion du CNC du 23 juin 1967, celui-ci devant approuver l'acte final et les protocoles annexés, assurant ainsi, jusqu'au 30 juin, la procédure de signature des accords intervenus à Genève ».

Les solutions adoptées : sur les voitures automobiles, l'Italie n'avait pas donné de réponse de libéralisation à la demande japonaise ; la Commission suggéra d'indiquer dans l'acte final des négociations Kennedy la position du Japon avec deux possibilités : soit une réduction du droit de douane jusqu'à 20 % si l'Italie libéralisait, soit une réduction jusqu'à 30 % dans le cas contraire.

L'accord sur la viande congelée d'origine argentine proposé par la Commission était repoussé par la France, M. E. Faure, ministre de l'agriculture, confirmant son opposition à un trop grand assouplissement du régime des importations communautaires. La proposition de la Commission portait essentiellement sur la période inactive pour la production communautaire, du 16 avril au 14 septembre, pendant laquelle aucun prélèvement ne serait perçu sur les importations de viande bovine congelée originaire d'Argentine — environ 30 % de ces importations étant destinés à la consommation. Les milieux français estimaient que cela pourrait annuellement donner lieu à de sérieuses perturbations du marché de la viande fraîche au début de la période active de la production communautaire, et cela malgré la clause de consultations que la délégation argentine avait récemment acceptée d'introduire dans l'accord. Aucun problème ne se poserait par contre pour les importations de viande bovine congelée destinée à la transformation (309).

Lors de sa session des 26 et 27 juin 1967, le Conseil des ministres trancha tous les problèmes des négociations Kennedy encore en suspens pour que les actes formels puissent être effectivement signés à Genève le vendredi 30 juin 1967.

Textiles de coton : la Communauté réaffirma sa position d'après laquelle les engagements des négociations Kennedy devaient avoir la même durée que la prorogation de l'Accord international sur les textiles de coton, à savoir trois ans ;

(309) BAE, 2708, 22 juin 1967 : « L'ambassadeur d'Argentine s'est rendu à Paris pour discuter avec M. E. Faure ce problème : E. Faure a confirmé son opposition à un assouplissement trop grand du régime des importations communautaires... ».

Papier : les procédures de consultation avec les pays scandinaves se dérouleraient au sein du GATT en cas de difficultés intérieures ;

Les dernières difficultés avec les Américains furent réglées après les derniers retraits de quelques concessions communautaires : le Conseil reconnut que l'équilibre des offres des deux parties était ainsi atteint ;

Réduction sur l'acier : le Comité 111 et le COCOR de la CECA examinèrent une fois de plus la position de la Communauté sur le point de départ du calcul des réductions tarifaires ; celles-ci devaient être de toute façon ramenées au niveau de 5,7 % en moyenne, mais le choix du point de départ déterminerait le niveau des droits effectivement appliqués pendant les premières années ;

L'accord sur la viande bovine, tel qu'il avait été négocié à Genève avec l'Argentine, continuait à soulever les protestations de la France, qui estimait que « la Commission était allée au-delà de son mandat ». Le Conseil des ministres, auquel se joignirent les ministres de l'agriculture, examina longuement ce problème. La Communauté devait résoudre les trois questions suivantes :

1° Fallait-il appliquer des facilités d'importation à toute la viande congelée ou uniquement à celle qui était destinée à la transformation ? C'est cette seconde solution qui fut retenue ;

2° A quelle période les importations devaient-elles être particulièrement facilitées ? Le Conseil décida que ce serait entre le 16 avril et le 16 août ;

3° Quel devait être le montant des prélèvements applicables ? « Le Conseil laissa inchangées les mesures appliquées dans la période de production communautaire plus intense — en hiver ; il a par contre ménagé dans un sens plus restrictif les mesures appliquées dans la période de facilité » (310).

Les aménagements décidés par le Conseil nécessiteraient des modifications analogues dans l'accord conclu avec le Danemark sur le bétail sur pied (311).

Cette question suscita d'autre part de vives protestations tant des deux pays intéressés que du Japon (qui était indirectement touché par ces querelles), puisque le Danemark fit savoir qu'il ne pouvait plus maintenir son offre de réduction de 50 % dans le secteur des

(310) BAE, 2712, 28 juin 1967.

(311) Doc. du PE, 176/1968, p. 9.

automobiles si la Communauté ne modifiait pas sa position au sujet des concessions négociées dans le secteur de la viande.

Après avoir renouvelé à la Communauté ses nouvelles offres sur la conclusion d'un arrangement bilatéral pour la viande bovine congelée, l'Argentine retira, sur le refus de celle-ci, toutes ses offres de concessions sur des produits dont la France était son principal fournisseur (312), notamment certaines qualités de vins, champagnes et parfums. Le Danemark accepta par contre les propositions sur le régime d'importation entrant en vigueur en avril 1968 (313) pour le bétail sur pied, en retirant toutefois une partie de son offre sur les voitures automobiles par la consolidation des droits au niveau de 12 % au lieu de 7,5 %.

L'acte final fut signé le 30 juin 1967 à Genève au nom de la Communauté par M. T. Hijzen, chef de la délégation communautaire, et par les Etats membres.

Cette analyse a peut-être été longue et trop détaillée, mais elle nous a permis de décrire et de faire comprendre le mécanisme de prise de décisions de la CEE sur des questions concrètes. Avant d'en tirer des conclusions, il nous faut maintenant étudier le rôle de chaque institution communautaire ainsi que celui des organismes qui assistent à ses travaux.

B. — *Le comportement des institutions de la CEE et des Etats membres.*

a) Le Conseil.

Le Conseil des ministres établit un strict parallélisme dans le développement harmonieux de ses activités tant internes qu'externes, parallélisme qui fut accepté d'abord dans le plan de synchronisation puis dans les accords de Luxembourg. Dans le cadre de ce second accord, les ministres allèrent un peu plus loin que ne le prévoyait le plan de synchronisation, qui avait été prévu pour l'année 1963-1964, puisque les ministres reconnurent dans les accords de Luxembourg une préséance aux problèmes agricoles (y compris ceux des négocia-

(312) BAE, 2715, 4 juillet 1967 : « La délégation argentine a cependant souhaité entamer dès septembre, en dehors des négociations Kennedy, une série de négociations bilatérales avec la Communauté visant au même objectif ».

(313) Ibid. : « Le Danemark a précisé que, si l'accord 'bétail sur pied' donne dans son application pratique des résultats satisfaisants, il est disposé à revenir à ses premières concessions ».

tions Kennedy) par rapport aux autres questions communautaires. Chaque « marathon » agricole fut ainsi complété par une relance des négociations Kennedy de la part des Six. Ce parallélisme fut strictement observé du début des négociations Kennedy et jusqu'à leur conclusion.

Par rapport à ces négociations, le comportement général du Conseil subit une modification essentielle dès l'automne 1966. En effet, au cours de la première phase des négociations — de mai 1964 à septembre 1966 —, le Conseil ne laissa à la Commission aucune liberté d'action dans la conduite des négociations.

Les mandats confiés à la Commission, qui étaient trop restrictifs tant du point de vue du contenu que de la marge de négociation, limitèrent toute action et toute initiative de la part du négociateur. Deux facteurs étaient à l'origine de cette attitude réservée du Conseil : le premier provenait essentiellement de la division interne des Etats membres sur chaque question en discussion.

Le second facteur était lié à la situation de la CEE au sein du GATT, où la Communauté apparaissait comme étant isolée (314) au CNC du fait de sa position vis-à-vis des disparités tarifaires et de ses propositions agricoles parfois ambitieuses, voire anachroniques, ce qui provoquait généralement l'incompréhension de tous les participants. Ainsi, en novembre 1966, la Communauté fut menacée par tous les PC, qui déposèrent des listes de retraits des offres initiales. En outre, un facteur d'ordre psychologique créa longtemps d'énormes difficultés dans tous les domaines où s'affrontaient les intérêts de la Communauté et ceux des Américains : les Etats-Unis admettaient en effet difficilement le poids commercial de la CEE dans les échanges internationaux, car c'était la première fois qu'ils rencontraient au sein du GATT une puissance économique qui leur parlait sur un pied d'égalité.

Au cours de cette première phase des négociations, la Communauté n'a donc pas pu définir de position commune sur les différents problèmes en discussion, et la Commission suivit en conséquence une tactique rigide dans le cadre de ces négociations. La CEE put cependant faire l'unanimité des Etats membres sur quelques points concrets comme la suppression de l'ASP, le traitement réservé aux disparités

(314) Doc. du PE, 176/1968, p. 5 : « ... La Communauté a été un des rares participants à s'en tenir étroitement jusqu'au bout aux règles du jeu de la formule linéaire... Cette épreuve particulièrement difficile de 'nage à contre-courant' a mis en lumière la solidité de la solidarité et de la cohésion des Six Etats membres sans laquelle elle n'aurait pas pu être surmontée ». Opinion exprimée par la Commission dans son *Rapport au Conseil des ministres*, Doc. NGG/67, 49, final, 2^e partie.

tarifaires et, dans une certaine mesure, l'approche concernant les produits agricoles. Ce qui est extrêmement intéressant dans cette position commune, c'est que les seuls points sur lesquels les Etats membres purent s'accorder pour construire la stratégie des négociations communautaires concernaient les relations de la CEE avec les Etats-Unis, et qu'il n'y eut aucune identité de vues entre les Six sur les autres points, d'où son attitude rigide pendant toute la première partie de ces négociations, attitude qui s'appliqua sans discernement à tous les pays linéaires. En fait, la CEE était obligée de maintenir un certain parallélisme et équilibre entre les négociations qu'elle menait avec les pays nordiques, la Suisse, etc., ce qui obligeait les Etats-Unis à accepter des concessions afin de dégeler les négociations avec les pays européens. Ce n'est qu'après les mesures menaçantes des PC que la Communauté dut serrer les rangs pour défendre ses intérêts communs.

Certes, tous les Etats membres n'avaient pas le même intérêt et le même enthousiasme pour les négociations Kennedy. Par ailleurs, ils ne parvenaient pas à s'accorder sur le style et le contenu des directives à élaborer. Alors que la France estimait que le Conseil devait examiner toutes les questions en discussion dans leurs moindres détails, les autres Etats membres voulaient définir sur des points essentiels de la négociation les principes généraux que le négociateur serait chargé d'exécuter.

Aussi bien dans la première que dans la deuxième phase, la Commission mena une âpre négociation à l'intérieur de la CEE pour arracher au Conseil un mandat compatible à la fois avec l'intérêt de la Communauté et avec la demande des Etats membres, négociation qui, dans l'ensemble, a été bien plus complexe et plus dure que celle qui fut menée au sein du GATT.

Plusieurs facteurs internes et externes, dont nous avons essayé de montrer l'influence sur le comportement du Conseil, obligèrent ce dernier et par conséquent la Commission à suivre une tactique prudente dans la première phase des négociations. Mais cette situation changea complètement au cours de la dernière phase des négociations car le Conseil adopta un plan de travail très différent du précédent : les mandats de négociations formulés par le Conseil laissèrent à la Commission une grande liberté d'action et d'initiative pour mener à bien les négociations. Cette souplesse permit en effet à la Commission de remplir son rôle de négociateur puisqu'elle put résoudre plusieurs questions en consultant simplement le Comité 111. Cela lui permettait

d'accepter certaines concessions d'un Etat en contrepartie d'un éventuel élargissement des concessions communautaires et après avoir obtenu l'accord préalable du Comité 111 qui siégeait en permanence à Genève durant les derniers mois des négociations. En tant que responsable de la négociation, M. Rey prit, semble-t-il, plusieurs engagements qui allaient même au-delà du mandat défini par le Conseil (315).

La méthode de travail adoptée par le Conseil dans cette phase de négociation entraîna l'aménagement interne suivant dans le fonctionnement de la Communauté :

1^o Soit au niveau des titulaires, soit au niveau des suppléants, le Comité 111 siégea en permanence à Genève, tant pour aider la Commission dans la poursuite des négociations que pour préparer les délibérations du Conseil sur celles-ci ;

2^o En tant que responsable des négociations, M. Rey eut la responsabilité politique et le pouvoir de prononcer le dernier mot sur l'ensemble des négociations, par exemple sur les produits de la CECA face au représentant de la Haute Autorité ;

3^o En confiant au Comité 111 plusieurs rôles importants, le Conseil créa un cadre homogène, stable et cohérent pour la poursuite des négociations. Cet élargissement du pouvoir et du rôle du Comité 111 facilitèrent ainsi la tâche du négociateur, qui n'avait plus à demander sans cesse au Conseil des éclaircissements sur un point en discussion comme cela fut le cas dans les négociations Dillon ;

4^o Pour répondre aux attaques de la presse américaine, le Conseil renouvela publiquement son entière confiance à la Commission sur la manière dont celle-ci avait conduit les négociations.

i. LE COREPER.

Le rôle du COREPER.

Dans le cadre des négociations Kennedy, il se produisit une évolution intéressante dans le rôle du Comité 111 au détriment du COREPER, puisque ce dernier ne joua pas son rôle de « préconseil » durant la dernière phase de ces négociations. Pour comprendre cette évolution, il faut tenir compte de trois éléments : le facteur tech-

(315) D'autre part, les négociateurs de la Commission auraient dû négocier avec les autres fonctionnaires à Bruxelles pour leur expliquer l'évolution des travaux et pour influencer leurs travaux dans le sens désiré par la délégation communautaire.

nique, le facteur temps, et enfin la diversité des sujets discutés lors des négociations Kennedy.

Le facteur technique.

En tant que négociations tarifaires sur une base linéaire, les négociations Kennedy soulevèrent des questions techniques fort complexes : disparités tarifaires, méthode de sélection des disparités, traitement des disparités, etc., et les problèmes commerciaux globaux ou particuliers de chaque Etat membre se trouvaient liés à ces aspects techniques. Le COREPER commença à expédier au Comité 111 les dossiers relatifs aux négociations, processus qui s'accrut au fur et à mesure que les travaux avançaient au sein du GATT. Volontairement ou non, le COREPER se trouva par conséquent écarté de la préparation des réunions du Conseil sur les négociations Kennedy. En outre, le comportement du Conseil sembla encourager dans un certain sens ce processus : il chargea en effet plusieurs fois directement le Comité 111 soit de l'examen d'une question bien définie, soit de la préparation de ses réunions, et surtout il élargit au cours des derniers mois le rôle de ce Comité en lui attribuant le pouvoir d'interpréter les mandats de négociation.

Le facteur temps.

Le plus souvent, les problèmes discutés au GATT évoluaient assez rapidement entre la négociation menée à Genève et la réunion du Conseil des ministres. Le COREPER se trouvant à Bruxelles, il lui restait très peu de temps pour examiner le déroulement des négociations ou pour étudier les propositions de la Commission en vue d'arrêter les nouvelles positions de la Communauté. Cette évolution s'aggrava considérablement au cours de la dernière phase des négociations et le COREPER, qui se trouvait dans l'impossibilité de préparer convenablement les réunions du Conseil, s'écarta devant le Comité 111 qui constitua ainsi une liaison directe entre le Conseil et la Commission sur toutes les questions touchant directement aux négociations Kennedy.

*La diversité des questions discutées
lors des négociations Kennedy.*

Il s'agissait en fait d'une négociation globale qui couvrait non seulement les produits industriels et agricoles, mais également les ques-

tions non tarifaires, etc. De plus, tous ces aspects techniques, commerciaux et politiques constituaient un tout puisque chaque question était liée à un autre problème. C'est pourquoi une vue d'ensemble était indispensable pour suivre convenablement toute l'évolution des négociations sur différents fronts. Le COREPER, qui n'assista pas aux négociations de Genève, n'eut qu'une vue partielle, incomplète et indirecte du déroulement des travaux, d'après les rapports du Comité 111 et de la Commission. Il devint par conséquent un simple relai entre le Conseil et la Commission, examinant formellement, avant la réunion du Conseil, les rapports du Comité 111 et de la Commission mais sans y apporter généralement de modification.

Après ces quelques observations générales, passons maintenant au déroulement des travaux à l'intérieur de la Communauté dans les différentes phases de la négociation. Sur le plan interne, se détachent trois périodes distinctes : la première couvrant les travaux préparatoires des négociations Kennedy jusqu'en mai 1964 (316), la deuxième de mai 1964 à la mi-janvier 1967, et la troisième de janvier 1967 à juin 1967.

Les négociations Kennedy et le rôle du COREPER dans leurs différentes phases.

Le rôle du COREPER pendant la première phase des négociations : pendant cette période, le COREPER s'est attaché à préparer les décisions du Conseil dans la mesure où celui-ci le chargea expressément de le faire. Autrement, c'était le Comité 111 qui faisait directement son rapport au Conseil ou préparait la réunion de celui-ci sur des questions précises.

A partir de 1964 cependant, et pour maintenir « l'intégralité des prérogatives » que le règlement lui donnait, le Conseil décida d'appliquer les mesures internes nécessaires pour que le COREPER prépare les discussions du Conseil sur les négociations (317). Selon ce système pragmatique, le COREPER centralisa et examina toutes les questions touchant aux négociations Kennedy, de même que les autres questions communautaires, afin de préparer les réunions du Conseil. L'inté-

(316) Voir *supra*, p. 137, et également les négociations Dillon, p. 97. Sur les questions tarifaires dans leur ensemble, le Comité 111 bénéficia dès le début d'une autonomie très large par rapport au COREPER. Cette situation provoqua une vive réaction du COREPER qui, avec raison d'ailleurs, voulait avoir un regard général sur toutes les questions communautaires ; se ralliant à cette thèse, le Conseil lui confia la centralisation de toutes les questions communautaires.

(317) Voir note (316) ci-dessus.

gralité dans la préparation des décisions du Conseil fut ainsi maintenue, ce qui se révéla relativement facile tant que les vraies négociations ne commencèrent pas.

Le rôle du COREPER dans la deuxième phase : le système décrit ci-dessus fut maintenu jusqu'à la dernière phase des négociations, et même au-delà, du moins sur le plan formel. Mais, en attribuant lors de cette phase des mandats assez importants sur différentes questions au Comité 111, le Conseil sembla vouloir élargir le rôle de celui-ci.

Le rôle du COREPER dans la troisième phase : c'est dans cette période décisive que le COREPER fut dépassé par les événements dans l'accomplissement de son rôle de « préconseil ». En élargissant le mandat de négociation de la Commission, le Conseil des ministres décida que le Comité 111 se réunirait en permanence à Genève ; tant cette décision que le caractère urgent des décisions à prendre au sein du Conseil avantageaient considérablement le Comité 111, qui y gagna un dynamisme et une certaine importance au détriment du COREPER. Le COREPER devint en fait un relai entre le Comité 111, la Commission et le Conseil, puisqu'il examinait à la dernière minute le rapport et l'élaboration des décisions. Il faut cependant préciser que, lors des négociations Kennedy, le COREPER examina certaines propositions de la Commission qui dépassaient le cadre des négociations, notamment l'accord céréalier, la proposition de M. E. Faure sur l'aide alimentaire (318) et la proposition de la Commission sur les produits de la pêche qui comportait, d'une part, un aspect tarifaire et, d'autre part, un aspect financier et l'orientation de la production communautaire. Cette seconde partie fut naturellement examinée par le COREPER (319) de même que l'aspect politique de la position communautaire sur les textiles de coton (320).

L'examen approfondi des résultats des négociations fut également confié au COREPER (321). Le COREPER était donc tenu au courant du déroulement des négociations par les rapports du Comité 111 et par ceux de la Commission, ainsi que par les explications directement fournies par M. Rey au fur et à mesure de l'avancement des travaux (322).

(318) Voir *supra*, p. 130 et 132.

(319) Voir *supra*, p. 149 et 150.

(320) Voir *supra*, p. 147 et 149.

(321) BAE, 2683, 18 mai 1967.

(322) BAE, 2669, 25 avril 1967.

ii. LE COMITÉ 111.

Le Comité 111 a joué un rôle primordial dans le cadre des négociations Kennedy. Alors qu'au début sa mission n'était que consultative, le Comité 111 devint un instrument très maniable et polyvalent dans la solution des différents problèmes au cours de la dernière phase des négociations. Le Traité de Rome lui avait en fait attribué un rôle consultatif puisqu'il devait assister la Commission dans les négociations tarifaires. Selon le mandat que lui confia le Conseil, cette assistance pouvait être très variée. Tout au long des négociations Kennedy, le Comité 111 déploya une intense activité et développa avec la Commission une collaboration très étroite. En assistant la Commission, le Comité 111 a donc rempli trois tâches complémentaires :

1^o En préparant les réunions du Conseil, le Comité 111 a très souvent joué le rôle de préconseil ;

2^o Dans la préparation interne de la CEE, il a agi comme un comité d'experts du Conseil des ministres en s'associant aux travaux de la Commission au sujet de la préparation des listes d'exceptions, de l'examen des offres de la Communauté et des autres PC, etc. ;

3^o En lui confiant des mandats spéciaux et en lui faisant tenir ses réunions en permanence à Genève, le Conseil a élargi son rôle et ses compétences puisqu'il pouvait compléter ou interpréter certains points du mandat de négociation selon la demande de la Commission. Dans ce contexte précis et limité, le Comité 111 a, semble-t-il, acquis certains pouvoirs, qui dépassaient largement ceux d'un simple organe consultatif.

Le Comité 111 a vu ses pouvoirs grandir parallèlement à l'accroissement de la marge de négociation confiée à la Commission. En attribuant à la Commission une liberté d'action, le Conseil reconnut en même temps au Comité 111 une responsabilité à la fois politique et technique : il devait représenter les Etats membres à Genève et la Communauté auprès des six capitales, ce qu'il fit parfaitement du fait de la souplesse de sa structure.

Le Comité 111 se réunissait en effet à deux niveaux (comme le COREPER) : au niveau des titulaires et à celui des suppléants. Selon les renseignements obtenus à Genève et à Bruxelles, il semble bien que ce n'étaient pas seulement les suppléants qui étaient réunis à Genève en permanence, mais également les titulaires. Certains pays membres comme le Luxembourg étaient généralement représentés par les mêmes personnes au sein du Comité 111, qu'il soit réuni au niveau des titu-

laire ou à celui des suppléants. Dans ce cas, la participation des suppléants dépendait de l'ordre du jour.

Dans la dernière phase des négociations, et surtout au cours des dernières semaines, le Comité 111 se réunit régulièrement à Genève après chaque séance de négociation pour examiner la situation avec M. Rey ou M. Hijzen et pour en faire le point. De plus, le Comité 111 put compléter le mandat de négociation sur certains points critiques sans recourir au Conseil. Cette mission a constitué non seulement un net progrès par rapport au système ancien, mais aussi un élargissement de ses pouvoirs dans le fonctionnement de la CEE. Le Comité 111 est ainsi devenu un instrument autant communautaire que gouvernemental, et le sentiment de responsabilité communautaire et l'élargissement de ses pouvoirs dans le cadre des négociations lui ont apporté un dynamisme pragmatique dans son fonctionnement.

Le rythme de travail du COREPER et du Comité 111 pendant les négociations Kennedy.

Le tableau comparatif ci-après fait ressortir d'une part la particularité de ces deux comités, et d'autre part leur rythme de travail. Le rythme de travail du COREPER est resté relativement stable pendant la période 1963-1967 c'est-à-dire que l'intensification des négociations du GATT ne l'a pas affecté directement. Par contre, son activité a marqué un léger recul après la crise survenue en 1965 au sein du Conseil des ministres. De son côté, le rythme de travail du Comité 111 a augmenté au fur et à mesure de l'intensification des travaux de négociation puisque le nombre de réunions, qui était de 24 en 1963, est passé à 55 en 1964, à 73 en 1965, à 91 en 1966 et à 170 en 1967. Si nous examinons la dernière colonne (jours de réunion), nous constatons un accroissement régulier de son activité jusqu'à 1966, puis un léger recul en 1967. Comme le Comité 111 avait deux lieux de travail (Bruxelles et Genève), le premier était plutôt orienté vers la préparation interne de la CEE, et le second était consacré à la poursuite des négociations au GATT. La préparation interne de la CEE tint une place plus importante en 1963 et 1964 ; à partir de 1965 et 1966, cependant, cette tendance se renversa complètement et l'activité orientée vers les négociations passa devant celle qui était relative à la préparation interne de la CEE. En 1965, les deux activités s'équilibraient puisque le Comité 111 consacrait autant de temps à la préparation interne de la CEE qu'à la poursuite des négociations. Ces statistiques confirment donc le rôle très important de ce comité, tant

sur le plan interne que sur le plan des négociations. Et la stabilité du rythme de travail du COREPER au moment décisif des négociations, qui aurait dû entraîner inévitablement un certain accroissement de son travail, fait clairement ressortir le rôle minime qu'il joua dans cette phase critique.

TABLEAU COMPARATIF DES RÉUNIONS

	Bruxelles		Ailleurs		Total		Jours	
	COREPER	111	COREPER	111	COREPER	111	COREPER	111
1963	107	15	1	9	108	24	96 ½	23 ½
1964	110	32	—	23	110	55	109 ½	50
1965	89	37	—	36	89	73	87	57 ½
1966	41	41	2	50	43	91	100	99
1967	44	13	—	57	44	70	115	91

Relations entre le Comité 111 et la Commission.

A l'occasion des négociations Kennedy, la Commission joua un rôle déterminant dans l'élargissement des pouvoirs du Comité 111, puisque plusieurs commissaires — MM. Rey, Mansholt, etc. — participèrent personnellement à ses travaux, ce qui ne fut pas le cas avec le COREPER par exemple. En outre, les contacts officiels et officieux établis depuis 1959 (date de la création du Comité 111) entre ses membres et MM. Rey et Hijzen (323) avaient créé une ambiance de travail harmonieuse du fait de la continuité et de la permanence des membres titulaires du Comité 111.

Tous ces éléments ainsi que les relations personnelles des membres du Comité 111 avec leurs ministres respectifs influencèrent la décision d'élargir les pouvoirs réels du Comité 111 dans le cadre des négociations Kennedy.

Relations du Comité 111 avec le Conseil.

Le Comité 111, de son côté, fit tout son possible pour accroître son influence auprès du Conseil, et les membres du Comité 111, sup-

(323) Il semble bien qu'il y eut parfois des discussions assez dures lors des réunions du Conseil pour savoir si c'était le représentant permanent ou le directeur provenant de la capitale qui pouvait protocolairement s'asseoir tout près du Ministre.

pléants ou titulaires, devinrent presque indispensables aux réunions du Conseil des ministres consacrées aux négociations Kennedy. Dans la dernière phase des négociations, par exemple, il semble que le Conseil n'examina que les points sur lesquels les membres du Comité 111 n'étaient pas d'accord. Le rapport et les travaux du Comité 111 prirent ainsi un caractère de « préconseil » pour les questions relevant des négociations. Toutefois, ce rôle important du Comité 111 provoqua, semble-t-il, une certaine tension entre ses membres titulaires et les RP (323). Après les négociations Kennedy, le COREPER reprit d'ailleurs en main tous les points qui lui avaient échappé jusque-là, et le Comité 111 fut éclipsé du processus de prise de décisions (324).

Après avoir analysé les relations du Comité 111 avec le Conseil et la Commission, il nous faut expliquer les deux rôles qu'a joués le Comité 111 dans les négociations Kennedy, tant auprès du Conseil qu'auprès de la Commission. En ce qui concerne son premier rôle, le Comité 111 s'occupa notamment des questions tarifaires et techniques, domaines où c'était lui seul qui préparait intégralement les décisions du Conseil. Sur d'autres questions, comme l'ASP, le Conseil chargea le COREPER et le Comité 111 en même temps d'examiner le problème : dans ces rares cas, le rapport du Comité 111 fut apparemment examiné par le COREPER avant que celui-ci ne prépare la décision du Conseil et afin d'avoir en main tous les éléments du problème.

Le rôle du Comité 111 auprès de la Commission a été plus important et évolutif dans son ensemble du fait que, en attribuant des mandats souples à la Commission, le Conseil admettait inévitablement l'élargissement des pouvoirs du Comité 111 puisque la Commission avait désormais besoin de certains éclaircissements immédiats sur la position à défendre dans les négociations. Si le Comité 111 n'avait pas été investi de tels pouvoirs, la Commission aurait dû agir toute seule ou consulter le Conseil, ce qui enlevait naturellement toute souplesse à son mandat, comme cela avait été le cas lors des négociations Dillon. Les membres du Comité 111, qui connaissaient parfaitement la position de leur gouvernement respectif, étaient par contre parfaitement compétents pour remplir leur rôle selon l'avancement des négociations.

Avant de prendre un engagement, la Commission consultait le Comité 111 mais cela ne signifiait nullement que le Conseil avait

(323) Voir p. 189.

(324) Ainsi, le Comité 111 s'est réuni 13 jours et demi en 1968, et une demi-journée en 1969.

délégué au Comité 111 son pouvoir de décision : il s'agissait uniquement de l'utilisation de la marge de négociation précisée par le Conseil.

En outre, le Comité 111, qui participait aux différentes phases des négociations — préparation des listes d'exceptions, offres communautaires, examen des offres des PC, problème d'équilibre des offres communautaires et des PC —, savait parfaitement où en étaient les négociations et comment on pouvait faire avancer les travaux. C'est pourquoi on peut dire que la dernière phase des négociations s'est déroulée en fait entre la Commission et le Comité 111.

La collaboration entre le Comité 111 et la Commission appelle quelques observations : en premier lieu, le Comité 111 élaborait le mandat de négociation en accord avec la Commission ; en second lieu, les listes d'exceptions, l'offre communautaire sur les produits industriels et plus tard sur les produits agricoles, la liste des offres complémentaires et les offres des PC en contrepartie de l'offre communautaire furent d'abord examinées par le Comité 111 avec le représentant de la Commission avant d'être soumises au Conseil. Enfin l'équilibre existant entre l'offre de la Communauté et les offres des PC fut également examiné par ce Comité. Ces travaux furent tous effectués en étroite collaboration avec la Commission. « En exécution de sa mission, la Haute Autorité s'est fait représenter au groupe spécial de la CEE, dit Comité 111, qui élaborait les directives en vue des négociations de Genève, ainsi que dans les groupes de travail compétents de l'Accord général. Dans ce contexte, le Comité 111 a constitué non seulement le cadre préconseil mais aussi un cadre général dont relevaient toutes les questions des négociations Kennedy » (325).

b) La Commission.

La Commission a joué un rôle primordial tout au long des négociations Kennedy, tant sur le plan interne que sur le plan des négociations avec les Etats tiers. Nous allons d'abord examiner les mesures internes qui ont été prises à ce sujet par la Commission ainsi que l'organisation interne de son travail à Genève.

Compte tenu de la complexité et de la diversité des problèmes discutés dans le cadre des négociations, la Commission désigna « un représentant spécial pour les négociations commerciales au GATT ». Ce fut à un haut fonctionnaire de la Direction générale des relations

(325) *Douzième Rapport général sur l'activité de la CECA*, 1963-1964, n° 56; et GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Droit des Communautés européennes*. Bruxelles, Larcier, 1969, p. 620.

extérieures, ayant rang de directeur général (326), que l'on confia le rôle de représentant spécial de la Commission pour les négociations commerciales au GATT (327). De plus, la Commission constitua un groupe *ad hoc* formé par ses membres « pour suivre la négociation et préparer les directives de la délégation » (328). Ce groupe fut placé sous la responsabilité de M. Rey, en tant que chef de la délégation communautaire, régulièrement assisté par MM. Mansholt et Marjolin. Les autres commissaires furent constamment informés de tous les déroulements des négociations, et leur discussion figurait en permanence à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires, outre les séances qui étaient entièrement consacrées aux négociations Kennedy.

Une collaboration pragmatique s'établit entre les trois exécutifs, c'est-à-dire entre la Haute Autorité de la CECA et les Commissions de la CEE et de la CEEA. Le Conseil chargea la Haute Autorité de suivre les travaux préparatoires des négociations à Genève et au sein de la CEE, et d'agir en qualité de porte-parole des Etats membres dans les négociations intéressant les produits de la CECA. De plus, la Haute Autorité se fit représenter au sein du Comité III qui élaborait fréquemment les directives en vue des négociations, ainsi qu'au groupe de travail compétent de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (329). Cette collaboration, qui fut d'ailleurs pratiquée au cours des négociations Dillon (330), confia l'entière responsabilité de la conduite des négociations à la Commission de la CEE et non à la Haute Autorité. De plus, les concessions accordées et obtenues sur les produits de la CECA firent partie du compromis général final et non pas de la part de la CEE ou de la CECA séparément.

Il est particulièrement malaisé de décrire la méthode de travail de la Commission et la formation de la délégation communautaire. En dehors du noyau de négociateurs, la participation ainsi que les responsables varièrent en effet d'une question à l'autre (uniquement pour les questions agricoles, plus de quarante experts sont passés à Genève). Selon l'ordre du jour de la négociation, les DG de la Commission (DG III, IV, V, etc.) envoyèrent des responsables qui, en étroite col-

(326) *Ibid.*, p. 211, n° 588, communication de NOËL, E. et AMPHOUX, J.

(327) *Bulletin de la CEE*, août 1964, p. 57 : « M. T. Hijzen, directeur à la Direction générale des relations extérieures, a été nommé représentant spécial... avec grade A/1 à titre personnel. Il garde également ses fonctions de directeur ».

(328) GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 211.

(329) *Douzième Rapport général sur l'activité de la CECA*, 1963-1964, n° 56, *op. cit.*, p. 620.

(330) Voir *supra*, p. 98.

laboration avec la Direction générale des relations extérieures, travaillèrent à Genève (331).

M. Rey, en tant que responsable politique de la négociation, fit de son côté plusieurs déplacements dans les capitales des Etats membres pour prendre des contacts directs avec les gouvernements des Six. Les négociations de Genève ne furent en fait que la dernière phase d'une préparation interne de la Communauté. Le schéma général de ce travail à Genève, surtout dans les derniers six mois des négociations, est assez révélateur à cet égard :

Chaque matin, avant la reprise des négociations, une séance d'information se tenait au bureau de liaison de la Commission à Genève, avec la participation des membres de la délégation communautaire qui négocieraient le jour même ou le lendemain avec les autres délégations. En deuxième lieu, de petits groupes se réunissaient pour entendre une explication plus détaillée et plus précise du responsable de la direction de la négociation sur un point particulier de l'ordre du jour. Ce travail avait pour but d'orienter et de renseigner sur la tactique à suivre. En troisième lieu, la réunion bilatérale sur les questions plus importantes se tenait au bureau de M. T. Hijzen, responsable technique de la négociation. Après chaque négociation, chaque responsable présentait son rapport à Bruxelles et au Directeur, M. T. Hijzen, pour lui expliquer ce qui s'était passé. Puis une réunion avec le Comité 111 se tenait à Genève.

2. CONTACTS DE LA COMMISSION AVEC DES MILIEUX PROFESSIONNELS DE LA CEE.

Les auditions organisées par les services de la Commission avec les organisations professionnelles communautaires furent officiellement le seul procédé utilisé par la Communauté durant les négociations Kennedy. Mais il faut distinguer dans ces contacts une phase préparatoire et une phase décisive. Dans la phase préparatoire, les contacts avec l'UNICE, le COPA, le COMITEXIL, etc., furent assez fréquents et réguliers (332). Par contre, dans la phase décisive, les contacts de la Commission avec les branches spécialisées augmentèrent en nombre et en intensité (333). A ces auditions, il faut ajouter les contacts

(331) COOMBS, *op. cit.*, p. 198.

(332) HAMMERICH, *op. cit.*, p. 76; MEYNAUD et SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 206, 502 et suiv.

(333) KLEITZ, *op. cit.*, p. 121 et suiv., signale que des contacts réguliers ont eu lieu entre le fonctionnaire responsable du dossier chimique et le représentant du SIIC (Secrétariat international des groupements professionnels des industries chimiques des pays de la CEE) et le représentant du CEFIC (Centre européen des fédérations de l'industrie chimique).

officieux qui étaient dus d'une part aux efforts et aux initiatives propres des organisations professionnelles communautaires, mais surtout à des pressions directes exercées par les organisations nationales auprès de leur gouvernement pour la défense de leurs intérêts particuliers. De multiples contacts officieux furent ainsi pris à Genève ou à Bruxelles par les organisations professionnelles avec les fonctionnaires de la Commission, avec les experts et même avec les organisations professionnelles des autres pays (334). Leur action joua le plus souvent dans les deux sens : tantôt pour que la Communauté n'abaisse pas le TDC (335), tantôt pour obtenir une baisse substantielle du tarif des partenaires ou un allègement des barrières non tarifaires à titre de réciprocité (336).

Lorsque les négociations furent avancées, les contacts officiels furent donc complétés par les contacts officieux pris à l'initiative des organisations professionnelles. A ces contacts, il faut ajouter les multiples prises de position (337), résolutions, avis exprimés au cours des conférences, etc. Les renseignements que nous avons recueillis à ce sujet restent tellement fragmentaires et tellement subjectifs qu'il semble presque impossible de tirer des conclusions utiles sur leur influence. Mais les renseignements obtenus à Bruxelles (338) nous permettent de

(334) *Le Monde*, 18 mai 1967 : « Inutile de préciser que, pendant toute la négociation, les groupes de pression que constituent les organisations professionnelles n'ont pas manqué de faire leur métier et de s'efforcer d'influer sur les choix de la Communauté, soit en intervenant auprès de leur gouvernement national, soit en plaçant leur dossier directement auprès des fonctionnaires de la Commission chargés de négocier au nom de la Communauté, soit en recourant aux deux méthodes à la fois. Jusqu'aux dernières heures de la négociation, on a vu du reste à Genève les représentants de telle ou telle fédération industrielle s'entretenir avec les hommes chargés de mener la négociation à son terme ».

(335) DE CARMOY, *op. cit.*, p. 388 et suiv.; *Le Monde*, 18 mai 1967 : « Le Gouvernement français, qui défendait sur ce point les thèses de Pechiney, est parvenu à empêcher toute réduction du droit de douane sur l'aluminium, qui reste fixé à 9 % ».

(336) KLEITZ, *op. cit.*, p. 121, dans le secteur de la chimie; NAGY, *op. cit.*, p. 76 : « D'octobre 1966 à février 1967, les représentants des industries horlogères de la Suisse et de la CEE se réunirent à quatre reprises »; MEYNAUD et SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 701 : « CEPAC (Confédération européenne de l'industrie des pâtes, papiers et cartons)... L'industrie du papier a obtenu certaines garanties... ».

(337) Au sujet des prises de position officielles des différents organismes professionnels sur les négociations Kennedy, voir notamment la résolution du COPA, 1^{er} décembre 1966 à Amsterdam, l'avis de l'UNICE sur « l'élaboration d'un code antidumping international », le 18 novembre 1964, celle des producteurs italiens : CIRAL (Comité italien pour les relations agricoles internationales) dans *Il Popolo*, 17 septembre 1966, celle des industriels italiens dans *Il Sole 24 ore*, 22 octobre 1966, celle de la Fédération allemande du commerce de gros dans *Die Welt*, 20 janvier 1967, celle de la Chambre de commerce de Hambourg dans *Die Welt*, 20 janvier 1967, celle du Conseil des organisations néerlandaises d'employeurs dans *De Katholieke Werkgever*, n° 5, 1^{er} mars 1967, celle de FEDIOL (Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE) dans *BAE*, 2572, 6 décembre 1966, celle des organisations patronales et syndicales de l'industrie des textiles à propos de la Cinquième Table ronde dans *BAE*, 2570, 3 décembre 1966, etc.

(338) Il est intéressant de signaler que, alors que les milieux professionnels semblent attribuer

penser que les groupes nationaux de pression jouèrent un rôle relativement plus efficace et plus décisif dans la prise de position communautaire que les organisations professionnelles communautaires. Celles-ci furent d'ailleurs systématiquement consultées par la Commission, notamment dans la préparation des listes d'exceptions, en matière de disparités tarifaires et de l'offre communautaire. Les données obtenues par la Commission au cours de ces contacts constituèrent une partie de la préparation interne de la CEE. Quand les points de vue des milieux professionnels correspondaient dans l'ensemble à l'intérêt communautaire, cela renforçait considérablement la position de la CEE. Les cas de l'industrie chimique, des textiles, de l'horlogerie (339) et des papiers et cartons en sont de bons exemples. Dans d'autres domaines en revanche, les divergences de vues entre les différentes associations professionnelles nationales ne permirent pas à l'organisation professionnelle communautaire de présenter une position commune. De ce fait, la position communautaire fut définie uniquement en faveur de quelques milieux professionnels nationaux et non des autres (340).

ii. TACTIQUE SUIVIE PAR LA COMMISSION LORS DES NÉGOCIATIONS.

Nous nous proposons d'examiner cet aspect comme suit : a) dans le contexte du Conseil, à savoir quelle a été la liberté d'action laissée aux négociateurs ; et b) dans l'optique de la Commission : comment cette liberté d'action a-t-elle été utilisée par la Commission.

Liberté d'action laissée à la Commission.

Au sujet du mandat à confier à la Commission, le Conseil des ministres fut divisé par les positions des différents groupes :

La France, qui voulut contrôler minutieusement tout le déroulement des négociations Kennedy, fut sans doute parmi les Six le pays qui eut la position la plus extrémiste au sujet de la conduite des négociations. Ses multiples réserves et son intransigeance sur chaque aspect des négociations amenèrent le plus souvent l'adoption de sa position en tant que position de la Communauté. Il suffit de citer les cas de l'aluminium, des camions (plus de 4 t.), de la viande bovine

une importance certaine à leurs démarches, les fonctionnaires que nous avons questionnés auraient tendance à les minimiser.

(339) Dans le domaine horloger, la position de la CEE fut surtout déterminée en fonction des intérêts français.

(340) Le cas de la viande bovine, par exemple. Voir *supra*, p. 179; MEYNAUD et SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 214.

congelée, etc. Pour des raisons politiques et des principes bien connus, la France était en faveur d'un contrôle total de la Commission, et accorder une autonomie à la Commission pour conduire ces importantes négociations était pour elle élargir les pouvoirs de la Commission. Tant ses soucis politiques internes que la défense de la politique agricole commune obligèrent la France à prendre une attitude dure sur presque tous les problèmes négociés. Ainsi, sous l'influence de la France, le Conseil donna des mandats restrictifs à la Commission pendant la première phase des négociations.

Ce n'est qu'à partir de janvier 1967 que la France changea de tactique, mais sa position resta toutefois très nuancée par rapport à celle des autres Etats membres. Elle admit le principe d'une large liberté d'action de la Commission dans la conduite des négociations, mais toujours avec un certain contrôle. La Commission ne pouvant manœuvrer que dans les limites définies par le Conseil, la marge de négociation, selon la position de la France, concernait la détermination de la position communautaire par le Conseil et entre les limites fixées par celui-ci.

Le rôle du négociateur fut par conséquent réduit au minimum dans la première phase de la négociation puisque la Commission exécutait uniquement les mandats du Conseil sans pouvoir faire preuve d'aucune initiative ; dans la seconde phase, elle disposa par contre d'une liberté d'action et put négocier ainsi convenablement.

L'attitude des Pays-Bas et celle de la République fédérale d'Allemagne furent presque identiques sur plusieurs points des négociations. L'importance accordée par ces pays aux négociations Kennedy est bien connue et constitua dans leur optique tant une contrepartie des sacrifices financiers qu'ils avaient consentis au financement de la politique agricole commune que le retour à la position tarifaire de 1958. C'est pour ces raisons que ces deux pays voulurent confier un mandat de négociation large et souple à la Commission, et cela dès le début. D'après leur position, le Conseil aurait dû examiner les questions importantes et laisser une liberté d'action assez étendue à la Commission pour lui permettre de poursuivre les négociations sans revenir trop souvent devant le Conseil. Il suffirait en conséquence de lui indiquer simplement des orientations générales sur les problèmes discutés et de lui confier entièrement le déroulement des travaux. De plus, les positions prises et défendues par la Communauté au début des négociations sur certains problèmes ne pouvaient pas être les

mêmes que lors de la phase finale des négociations. Compte tenu de cet aspect évolutif des négociations, le Conseil devrait donc définir des principes généraux pour que la Commission puisse négocier convenablement avec les autres pays. D'autre part le Conseil, du fait de son ordre du jour très chargé, ne pouvait examiner minutieusement toutes les questions en négociation, ce qui aurait été difficile et même inutile au début des négociations car la phase préliminaire n'était qu'une préparation à la phase définitive.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les positions initiales évoluèrent tellement que la grande préparation interne de la CEE — au début surtout et sous l'influence de la France — ne donna aucun résultat concret ; il suffit de rappeler les difficultés rencontrées pour adopter des critères sur les disparités tarifaires : sur 2.000 cas de disparités relevés au début par la Communauté, celle-ci ne put finalement évoquer que 220 cas contre les Américains. La conception rigide de la France, au début des négociations semble donc avoir fait perdre énormément de temps à la CEE. Signalons d'ailleurs que les Pays-Bas s'abstinrent au sujet des mandats confiés en 1966 à la Commission.

Le Conseil avait décidé d'examiner en détail les résultats des négociations lors de leur phase finale. C'est pourquoi, dans la première phase, les Pays-Bas et la RFA défendirent une thèse opposée à celle de la France : ils demandèrent de confier à la Commission des directives souples et de lui laisser une marge de manœuvre étendue, sans limiter son action dans la conduite des négociations par un mandat trop restrictif. Cette attitude fut à bien des égards différente de celle de la France, même lors de la phase finale des négociations. Les deux pays demandèrent que la Communauté ait une attitude conciliante et souple lors des négociations Kennedy, qu'ils désiraient vraiment voir réussir. C'est d'ailleurs pourquoi ils voulurent que la Commission ait un droit d'initiative pour faire avancer les négociations, droit d'initiative qui était quelque peu différent de ce qu'entendait la France par marge de négociation : le droit d'initiative avait en effet un contenu étendu et non prévu dans les directives, tandis que la marge de négociation consistait, dans l'optique française, à manœuvrer dans les limites définies par le Conseil. Sous l'influence des Néerlandais et des Allemands, celui-ci accorda d'ailleurs ce droit d'initiative à la Commission lors des négociations avec les Scandinaves et avec la Suisse, avec lesquels la Commission put ainsi négocier non seulement les points définis par le Conseil mais également d'autres problèmes pour trouver un compromis équilibré entre la CEE et

l'autre partie, tout en gardant l'initiative du choix des moyens et de l'objectif à atteindre.

En fixant une marge de négociation, le Conseil fixa par contre plus ou moins l'objectif de la Commission et les moyens avec lesquels celle-ci pouvait négocier pour obtenir les résultats qu'en attendaient les Six.

Le pouvoir d'initiative (341) permit la recherche d'un meilleur équilibre entre les offres de la CEE et celles des pays nordiques. La Commission put ainsi introduire de nouveaux éléments dans la discussion, lesquels ne furent pas tous dans les directives, mais qui lui permirent de discuter assez librement des éléments permettant de trouver un compromis mieux équilibré entre la CEE et les pays nordiques (342). Cette initiative fut donc estimée comme payante par le Conseil, mais celui-ci n'éprouva pas le besoin d'examiner tous les points des négociations avant la reprise des négociations de Genève.

Ces deux attitudes furent dans une large mesure liées aux résultats que chaque Etat membre attendait des négociations Kennedy. La République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas voulaient une protection douanière minimale et étaient prêts pour ce faire à réduire le niveau du TDC. La France, par contre, repoussait cette position et réclamait des garanties de protection pour les produits sensibles, les produits agricoles, etc. C'est pourquoi elle adopta une attitude ferme et réservée à l'égard des pouvoirs du négociateur.

Les positions de l'Italie et de la Belgique se situèrent le plus souvent entre les deux thèses expliquées ci-dessus. Pour ces deux pays, l'attitude de la France et celle des Pays-Bas et de la RFA étaient trop extrémistes. D'une part, l'attitude ferme et rigide de la France risquait de conduire les négociations à un échec, dont l'Italie et la Belgique redoutaient les conséquences pour le développement de leur commerce. D'autre part, l'attitude néerlandaise et allemande allait trop loin dans l'engagement éventuel de la Communauté, ce qui risquait de briser le développement harmonieux de celle-ci. Toutes ces raisons expliquent pourquoi l'Italie et la Belgique défendirent une position intermédiaire : la Communauté ne devait s'engager ni sur la voie des listes de retraits ni sur celle des refus *a priori* de toute modification de la position initialement décidée. Cette position fut par

(341) *BAE*, 2659, 11 avril 1967.

(342) *BAE*, 2598, 12 janvier 1967 : « D'ailleurs, les Allemands ont voulu introduire tout de suite des offres complémentaires à l'égard des pays scandinaves... ».

exemple adoptée au mois de janvier, après le changement de tactique des négociations communautaires (343).

La position de la Belgique correspondait à celle de l'Italie, à ceci près qu'elle demandait que la Commission assure en outre un certain équilibre entre les concessions que chacun des Six devrait accorder. La position de ces deux pays présentait en général une certaine souplesse et évolua selon le problème en discussion, ce qui ne fut pas le cas du comportement de la France ou de celui des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne : l'Italie et la Belgique soutinrent par exemple la thèse française au sujet des fruits et légumes, alors que leur position initiale était complètement à l'opposé de celle de la France (344).

Durant toute la période des négociations, la situation de la Commission ne fut pas facile sur le plan tant interne qu'externe. Nous allons analyser ci-dessous d'abord sa position interne, qui concernait la préparation de la position communautaire, et ensuite la conduite des négociations. La division des Etats membres sur différents points des négociations, comme nous l'avons déjà vu, offrit à la Commission une excellente occasion pour préparer sa position initiale : elle présentait des projets jugés dans l'ensemble ambitieux, comme les différentes propositions qu'elle fit sur les produits de la pêche, sur le sucre, sur les fruits et légumes, etc. En se servant des négociations Kennedy, la Commission voulait compléter l'organisation du marché des Six sur différents produits agricoles. Elle soumit ainsi en même temps des projets destinés à organiser le marché des Six sur certains produits et des propositions relatives à la poursuite des négociations sur ces mêmes produits. Sa tâche devint assez compliquée au sein du Conseil pour deux raisons :

1. Les Etats membres étaient divisés en deux ou parfois en trois groupes, ce qui ne lui permettait pas toujours de trouver facilement un compromis pouvant les concilier. Au cours d'une même session ministérielle, elle dut ainsi présenter des propositions diamétralement opposées à celles du Conseil.

2. La Commission et le Conseil manquaient du temps nécessaire entre les négociations à Genève et la réunion du Conseil qui se suivaient à un ou deux jours d'intervalle. La Commission dut se con-

(343) Voir détail *supra*, p. 143.

(344) *Le Monde*, 28 juillet 1966.

tenter de présenter un rapport descriptif et schématique sur le déroulement des négociations ; tantôt elle suggéra des solutions pragmatiques, et tantôt elle laissa au Conseil toute initiative. Le plus souvent, les administrations nationales concernées, comme le Conseil des ministres, ne pouvaient matériellement pas étudier à la fois la situation des négociations et les suggestions de la Commission ou bien celles d'un Etat membre. C'est pourquoi le Conseil dut plusieurs fois renvoyer l'examen d'une question à une séance ultérieure, et conserver en attendant sa position initiale, ce qui retardait d'autant les négociations. Au sein du GATT, la position de la Commission devint de plus en plus difficile du fait du manque de directives de négociation et d'imprécision dans l'attitude éventuelle du Conseil, ce qui l'amena à adopter une attitude de défense et d'attentisme.

Tous ces facteurs internes et externes à la CEE retardèrent les négociations et compliquèrent la tâche préparatoire de la Commission au sein des Six : il suffit de citer les suggestions de M. Rey sur les poissons, l'aide alimentaire et l'accord mondial sur les céréales.

Au sein du GATT, la Commission suivit une tactique bien définie et pesée. Alors qu'au début des négociations chaque Etat membre défendit sa position nationale sans se préoccuper de l'intérêt communautaire les Six firent montre de cohésion vis-à-vis des autres PC à partir de janvier 1967, lors des menaces de retraits des offres des PC, ce qui facilita énormément la tâche de la Commission tant sur le plan interne que sur le plan de la négociation.

Pourtant, la tactique générale suivie par la Commission au sein du GATT demeura telle qu'elle avait été envisagée au début : un accord de l'ensemble des Etats européens avec les Etats-Unis. Par conséquent, les négociations avec les autres pays d'Europe, à l'exception du Royaume-Uni, furent dans l'ensemble plus faciles qu'avec les Etats-Unis. Ainsi donc, la position de la Communauté, qui resta ferme jusqu'à la dernière minute vis-à-vis des Etats-Unis, s'assouplit facilement à l'égard de la Suisse et des pays nordiques.

Cette analyse étant faite, voyons comment la Commission a utilisé sa marge de négociation.

Usage de la liberté d'action par la Commission.

En tant que négociateur de la Communauté, la Commission se montra très prudente dans l'ensemble, malgré les mandats de négociation souples et le droit d'initiative qu'elle reçut vers la fin, mais cela ne l'empêcha toutefois pas de remplir correctement son rôle de

négociateur. Par contre, lors des négociations avec les PC, sa prudence se révéla assez payante du fait de l'accroissement de la confiance du Conseil à son égard. Cette prudence lui fut apparemment dictée d'une part par les crises de janvier 1963 et de juin 1965, et d'autre part par l'attitude intransigeante de la France. Parmi les Six en effet, seule la France, presque toujours isolée, s'acharna à limiter la liberté d'action de la Commission dans la conduite des négociations, et n'admit que dans la dernière phase des négociations qu'une liberté d'action convenait mieux à la défense de l'intérêt communautaire. Mais, pour illustrer la liberté d'action de la Commission, nous allons analyser quelques exemples concrets. En effet, la Commission a semble-t-il outrepassé sur quatre points les directives du Conseil, lors de l'ultime marchandage, qui concernait surtout l'arrangement final avec les Américains :

1° *Tabacs bruts* : la Communauté accepta de ramener à 23 % le droit *ad valorem* sur le tabac brut, qui était de 28 % au moment des négociations (345). En outre, le maximum de perception descendait à 33 dollars les 100 kg (346) ;

2° *Cigarettes* : à la demande des Américains, les droits de douane sur celles-ci passèrent de 180 % à 90 % ;

3° *Volume de l'aide alimentaire* : la Commission dut dépasser le plafond fixé par le Conseil (4 millions de tonnes) et accepter comme programme de l'aide alimentaire internationale le montant de 4,5 millions de tonnes (347) ;

4° Sur les *produits agricoles* : à la demande des Américains, M. Rey fut obligé de consentir certaines réductions tarifaires sur 17 produits, pour lesquels le Conseil n'avait rien prévu (348).

Les concessions accordées aux Américains à la dernière minute par M. Rey sur les 17 produits agricoles n'eurent pas en fait d'influence capitale sur le principe fondamental de la politique agricole commune

(345) La limite reconnue par le Conseil fut de 26 %. Voir détail dans *BAE*, 2679, 11 mai 1967 ; et 2683, 18 mai 1967.

(346) La réduction des droits de douane sur les cigarettes fut fixée à 117 % et éventuellement à 105 %. Voir détail dans *Le Monde*, 18 mai 1967 ; et dans *BAE*, 2683, 18 mai 1967.

(347) Sur ce point, M. Rey demanda aux autres négociateurs un délai de réflexion, au cours duquel il semble avoir pris contact avec Bruxelles et avec les autres capitales des Etats membres. Voir *Le Monde*, 18 mai 1967, p. 1.

(348) Voir *Le Monde*, 18 mai 1967, p. 20 : « Les dernières concessions accordées par M. Rey aux 17 produits agricoles d'origine américaine concernaient les conserves de volaille en morceaux (3 millions de dollars), les fruits en boîte, le droit additionnel supprimé, etc. ».

ni sur l'équilibre des échanges commerciaux, car les concessions accordées se montaient à quelques millions de dollars par an et la réaction des Etats membres fut très modérée à cet égard. A propos des concessions sur le tabac et les cigarettes, l'Italie attira l'attention sur le fait que « ce sacrifice consenti pour le tabac pèsera presque uniquement sur sa production » (349), et demanda en conséquence à ses partenaires que cet élément soit pris en considération lors de l'élaboration de la politique agricole commune du tabac, et que « les charges financières qui en découleront devront être réparties de façon équilibrée » (349).

Le point le plus important concerna l'aide alimentaire, délicate question qui semble avoir été résolue par M. Rey qui prit contact avec les six capitales à ce sujet. En fait, les réactions des Etats membres furent très modérées sur les quatre points signalés ci-dessus.

Ces concessions, qui constituèrent une légère infraction aux limites fixées par le Conseil, furent consenties avec une extrême prudence par M. Rey qui, se basant sur le déroulement des dernières négociations, était convaincu que les Américains refuseraient un compromis global si la Communauté n'accordait pas quelques concessions supplémentaires concernant notamment les produits agricoles (350). Après avoir consulté le Comité 111, M. Rey eut l'assurance que les Six accepteraient dans l'ensemble ces concessions de dernière minute, mais que leur accord préalable serait nécessaire en ce qui concernait l'augmentation du niveau de l'aide alimentaire, qui nécessitait en fin de compte un sacrifice financier de leur part. C'est pourquoi M. Rey voulut obtenir l'accord des six capitales avant de s'engager dans cette voie.

Après la réalisation du compromis global, M. Rey rentra à Bruxelles le 17 mai 1967 et reçut d'abord les RP pour leur transmettre les résultats obtenus à Genève. « Dans quelques cas isolés, dans le but de réaliser l'accord d'ensemble, M. Rey semble avoir quelque peu dépassé les directives que lui avait données le Conseil de la CEE ». Il informa donc les délégations nationales des circonstances dans lesquelles il avait accordé ces concessions, ainsi que des raisons qui les avaient motivées, et tous les RP lui manifestèrent leur entière satis-

(349) *BAE*, 2683, 18 mai 1967.

(350) Les enquêtes personnelles que nous avons effectuées auprès des responsables qui ont participé à ces négociations nous amènent à penser qu'il était presque impossible de refuser aux Américains les dernières concessions accordées du fait que des sénateurs américains ainsi que certaines firmes américaines exerçaient directement ou indirectement des pressions énormes sur la délégation américaine pour qu'elle obtienne lesdites concessions.

faction. Puis le Conseil des ministres, lors de la session des 5 et 6 juin 1967 (351), examina l'ensemble des résultats obtenus à Genève et lui donna son accord unanime, en exprimant « sa vive appréciation pour l'action menée par la Commission à Genève » (351).

Parmi les questions qui restaient en suspens, seule celle qui concernait la viande bovine suscitait des problèmes, que nous avons déjà examinés (352) ci-dessus. Lors de la réunion du Conseil des ministres des Six du 26 juin 1967, les ministres français de l'agriculture et des affaires étrangères précisèrent que, dans l'accord négocié à Genève avec l'Argentine, la Commission était allée au-delà de son mandat sur les points suivants :

1° Alors que les facilités d'importation accordées à la viande congelée devaient concerner la viande destinée uniquement à la transformation et non à la consommation, la Commission avait accordé ces facilités à toute viande congelée, sans spécifier sa destination ;

2° La période au cours de laquelle ces facilités seraient accordées avait été fixée du 16 avril au 16 septembre, au lieu du 16 avril au 16 août, donc pour une période plus longue que prévue initialement (353) ;

3° Au cours de la période où la production de la Communauté n'était pas intense, aucun prélèvement ne serait perçu sur les importations de viande bovine congelée originaire d'Argentine. Ce principe figurait dans le projet de la Commission, que le Conseil aménagea en limitant le contenu des mesures appliquées pendant la période de « facilité » (354).

Ces modifications que le Conseil apporta au contenu de l'accord négocié à Genève par la Commission exigeaient une reprise des contacts d'une part avec l'Argentine, et d'autre part avec le Danemark. Avec l'Argentine, ce fut un échec, car elle refusa catégoriquement d'accepter ces modifications, la divergence essentielle provenant de la destination de la viande congelée : M. E. Faure, ministre français de l'agriculture, refusait que la viande congelée soit destinée à la consommation, et l'Argentine n'acceptait pas une telle restriction. C'est pourquoi, malgré les efforts de la Commission, une entente ne

(351) *Bulletin de la CEE*, août 1967, p. 87.

(352) Voir *supra*, p. 179.

(353) Voir *supra*, p. 179.

(354) *BAE*, 2708, 22 juin 1967 ; *BAE*, 2712, 28 juin 1967.

put se réaliser sur cette question entre la Communauté et l'Argentine. Quant au Danemark, les modifications furent aménagées dans le sens qui avait été demandé par le Conseil.

Deux remarques nous paraissent opportunes à propos de cette analyse : alors que des concessions supplémentaires furent accordées aux Etats-Unis sur leur demande, les autres Etats — européens ou non — ne purent obtenir de concessions de dernière minute. Le poids économique des pays en négociation compta évidemment beaucoup, puisqu'un pays isolé comme l'Argentine ou comme la Finlande n'aurait pas pu avoir d'influence sur l'attitude des Six, même si cet Etat avait retiré certaines de ses offres.

Parmi les Six, seule la France est restée vigilante et intransigeante du début jusqu'à la fin des négociations Kennedy : elle n'a pas changé son comportement, même à la dernière minute. Il semble bien que le Conseil n'aurait pas facilement accepté les dernières concessions accordées par la Communauté si elles n'avaient pas été demandées par les Etats-Unis, et pesé directement sur les autres pays, et indirectement sur la France.

Le comportement des Etats-Unis à l'égard de la CEE.

Il est intéressant de résumer très brièvement le comportement des Etats-Unis à l'égard de la CEE (355). Dans l'ensemble, les Américains ont très mal supporté l'unité de la Communauté lors des négociations Kennedy. C'était en effet la première fois que la Communauté négociait dans une conférence aussi importante, et avec un représentant commun qui agissait au nom des Six. L'unité des Six constitua en fait leur atout puisque les Américains, au cours des négociations et particulièrement dans leur dernière phase, tentèrent par plusieurs procédés diplomatiques de diviser les Six. Ces procédés peuvent se diviser en trois :

1^o Les Américains laissèrent plusieurs fois entendre que la réunion des ministres était nécessaire pour sauver les négociations, et dans ce cas, les Six auraient été représentés par six ministres et non par un seul représentant. De cette manière, leur unité, qui constituait leur force, n'existerait plus (356).

(355) *Le Monde*, 11 mai 1967 : « Un des grands enseignements de cette négociation, faisait remarquer un délégué, est que les Etats-Unis ne sont pas encore habitués à trouver devant eux un interlocuteur unique qui défende les intérêts de l'Europe. Ils continuent à négocier comme s'ils avaient encore devant eux des Etats séparés, incapables de résister à leur volonté ».

(356) *Le Monde*, 11 mai 1967 : « Les Américains n'ont cessé d'évoquer depuis quelques

2° Pour diviser les Six, les Américains utilisèrent plusieurs fois un deuxième procédé, principalement lors de la phase décisive des négociations : les membres de la délégation américaine se rendirent dans les capitales considérées comme proaméricaines (Bonn ou La Haye par exemple) pour prendre avec les ministres intéressés des contacts directs au sujet des négociations Kennedy, laissant ainsi entendre que des contacts directs entre les ministres pouvaient mieux faire avancer les négociations. Ils se plaignirent également auprès des ministres intéressés que la Commission créait artificiellement des difficultés. Après ces contacts personnels, les Américains rencontrèrent lors d'une courte visite à Bruxelles les RP et leur expliquèrent les raisons du retard des négociations, selon leur opinion évidemment. Ils suggérèrent même, semble-t-il, de contrôler plus sérieusement la Commission dans sa conduite des négociations ;

3° Les Américains employèrent un troisième procédé qui tentait de provoquer, par une publicité erronée, la division entre le Conseil et la Commission. Ainsi, la presse allemande et la presse anglo-saxonne, notamment, firent paraître des articles sur le déroulement des négociations, avec des détails que seuls les participants pouvaient connaître. De plus, différentes rumeurs qui circulèrent à Genève laissèrent entendre que la Commission informait mal le Conseil sur le déroulement des négociations (357). Ces tentatives étaient destinées à semer le doute dans l'esprit du Conseil et à provoquer des divisions.

Remarque finale

Les négociations Kennedy constituèrent à maints égards un succès indéniable pour la CEE. C'était en fait la première fois que la CEE, dans une conférence aussi importante, pouvait s'exprimer par une seule voix et comme une entité politique. Malgré ce succès, il nous faut cependant souligner deux points qui nous paraissent extrêmement importants. Le système communautaire s'est révélé en effet très lent et extrêmement complexe : la CEE fut presque systématiquement la seule PC qui ne put respecter le calendrier fixé par le CNC et, faute de temps ou d'identité de vues, le Conseil ne put souvent donner de

jours à Genève l'éventualité d'un voyage de D. Rusk au bord du Léman, pour désempourber s'il le fallait le char de la négociation. Mais la réunion d'une conférence ministérielle au GATT serait dans son principe même un coup très dur porté à la CEE... ».

(357) Voir pour le détail *supra*, p. 160. A ce sujet plusieurs renseignements nous ont été fournis par de hauts fonctionnaires, dont nous ne pouvons citer ni le nom ni en détail les propos, compte tenu de leurs responsabilités actuelles.

directive à la Commission. Ce système, conçu par le Traité de Rome, ne semble donc pas répondre aux exigences d'un processus dynamique tel que la poursuite de négociations tarifaires de cette envergure. Le système mis sur pied les derniers mois des négociations apporta une certaine souplesse à l'extrême complexité interne du processus de prise de décisions de la Communauté, quoique d'une façon insuffisante puisque, dans un cas précis, M. Rey dut demander la décision de chaque capitale (358). Cela prouve une fois de plus que le négociateur commun dépend entièrement des décisions individuelles de chaque Etat membre, ce qui rend assez fragile le fonctionnement rigide de la Communauté en cette matière.

Le second point nous paraît encore plus critique : en tant qu'unité en pleine formation, la CEE a généralement des positions très rigides envers les pays isolés, à l'encontre de ses positions à l'égard des grandes puissances comme les Etats-Unis. Cette faiblesse du système communautaire est la conséquence logique et inévitable de son processus complexe de prise de décisions. Face aux Etats-Unis, la CEE dispose en effet d'un certain nombre d'éléments de rechange qui permettent aux négociateurs de sortir les négociations de l'impasse en cas de besoin. En revanche, une telle possibilité n'existe pas entre la CEE et un pays isolé dont le refus éventuel sur un point amène inévitablement un refus complet de la CEE, qui défavorise ainsi les pays tiers isolés dont l'envergure économique ne pourrait offrir à la CEE les éléments de rechange indispensables en cas d'impasse dans les négociations.

SECTION III. — Domaine commercial

1. — L'ACCORD COMMERCIAL ENTRE LA CEE ET L'IRAN.

L'accord commercial entre la CEE et l'Iran est intéressant à plus d'un titre. Pour la première fois en effet, au cours de la période considérée, les négociations se déroulèrent avec la participation d'une délégation communautaire sans intervention d'aucune sorte des Etats membres, négociations qui furent d'ailleurs assez laborieuses. En outre, dans le cadre des relations extérieures de la CEE, cet accord illustre bien le fonctionnement de la prise de décisions de la CEE.

(358) Voir *supra*, p. 201.

Nous examinerons donc pour ce faire les motivations puis les négociations, et enfin l'exécution de cet accord.

A. — *La demande de l'Iran et ses motivations.*

L'association de la Grèce à la CEE, d'une part, et les négociations engagées entre la Communauté et la Turquie, d'autre part, motivèrent la demande de négociations de l'Iran auprès de la Communauté. L'Iran, exportant les mêmes produits agricoles (raisins, raisins secs, fruits à coques) que la Grèce et que la Turquie, était sérieusement inquiet par les avantages offerts à ces deux pays par la Communauté. De plus, l'application progressive des dispositions du Traité de Rome et de celles du TEC risquaient d'influencer défavorablement les échanges commerciaux entre la CEE et l'Iran si l'on tenait compte de l'écart du TEC par rapport à certains tarifs nationaux. Le Gouvernement iranien demanda donc l'ouverture de négociations pour conclure un accord commercial avec la CEE afin de ne pas perdre ses débouchés européens concernant ses produits traditionnels, et présenta à cet effet en mai 1962 un mémorandum à la Communauté (359).

L'Iran étant le principal fournisseur, sinon un des plus grands fournisseurs de la CEE, pour un certain nombre de produits pour lesquels il demandait des facilités tarifaires, sa demande était parfaitement compatible avec les principes du GATT.

a) Les négociations entre la CEE et l'Iran.

Sur avis favorable de la Commission, le Conseil examina le mémorandum iranien soumis à la CEE en mai 1962 et autorisa la Commission à prendre contact avec la mission iranienne. Les premières réunions entre celles-ci eurent lieu en octobre 1962, à Bruxelles, pour déterminer les problèmes particuliers de l'Iran. Ces conversations exploratoires furent menées par les services de la Commission (360) et selon les indications fournies par le Conseil. La Commission remit son rapport à celui-ci afin qu'il puisse prendre une décision sur l'ouverture des négociations avec l'Iran (361). Lors de sa session d'avril 1963, le Conseil définit à l'intention de la Commission un mandat de négoc-

(359) Voir Dr. MOLAVI, M. A., *L'Iran et les Communautés européennes*. Bruxelles, Mission du Gouvernement impérial de l'Iran auprès des Communautés européennes, 1968, p. 4.

(360) *Bulletin de la CEE*, novembre 1962, p. 20.

(361) *Bulletin de la CEE*, décembre 1962, p. 18.

ciation pour l'ouverture officielle des négociations. La demande de l'Iran était simple et il était donc facile d'y répondre : ce pays demandait certaines facilités tarifaires non discriminatoires pour développer ses principales exportations vers la Communauté dont il était le principal fournisseur, notamment pour les tapis et les abricots séchés, et un des principaux fournisseurs, entre autres pour les raisins secs et le caviar.

Au sein du Conseil, les Etats membres se mirent rapidement d'accord pour adopter une attitude commune à l'égard de la demande de l'Iran, et l'unanimité y fut rapidement acquise sur un mandat de négociation. L'Iran ne demandait en effet ni de s'associer à la CEE ni de recevoir une aide financière (ce qui aurait sûrement gêné les Etats membres) : ce pays ne recherchait qu'un accord purement commercial et non politique.

Le Conseil, lors de sa session des 1^{er} et 2 avril 1963, constitua donc une délégation, formée des représentants de la Commission et de ceux des Etats membres, dont la présidence fut confiée au représentant de la Commission. Cette délégation mixte, qui fut chargée de négocier avec la mission iranienne à Bruxelles, s'écarta sensiblement de la pratique communautaire suivie jusqu'alors ; il est vrai que la Communauté négociait pour la première fois un accord commercial avec un Etat tiers. En outre, le système de négociation adopté par la CEE pour l'accord d'association de la Grèce et de celui de la Turquie avait été très lent et très compliqué. Enfin, le Conseil envisageait, depuis la conclusion de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, une coordination plus étroite entre lui, organe exécutif, et la Commission, négociateur de la Communauté ; pour ce faire, les observateurs des Etats membres commencèrent à assister aux négociations entre la CEE et la Turquie. Mais, dans le cadre de la demande de l'Iran, le Conseil alla plus loin puisque les représentants des Etats membres n'étaient plus seulement des observateurs sans droit de parole, mais bien des membres de plein droit de la délégation communautaire.

Même formel, ce changement présentait à la fois un grand avantage et un très grand inconvénient dans le processus de prise de décisions de la CEE ; l'avantage provenait essentiellement de la souplesse et de la meilleure coordination entre un intérêt particulier d'un Etat membre et celui de la Communauté ; l'inconvénient nous paraît cependant majeur du fait que la responsabilité communautaire de la Commission en fut amoindrie et sa position affaiblie dans les relations extérieures de la CEE. Les représentants des Etats membres, compte

tenu de leur lien national, ne peuvent en effet avoir la position souple et conciliante de la Commission si leur intérêt commercial est directement en jeu : les directives des Etats membres, malgré le mandat de négociation, sont parfois rigides et intimement liées à l'intérêt national, ce qui peut provoquer une certaine tension dans les négociations ou même leur paralysie. Ce ne fut pas le cas avec l'Iran puisque la question était très simple et qu'il n'y avait aucune divergence de vues entre les Etats membres. Dans un cadre plus important, cependant, ce système ne pourrait sûrement pas donner les résultats espérés.

Le contenu du mandat de négociation est le plus souvent simple, ce qui permet au négociateur de résoudre certains problèmes et, dans ce contexte, le rôle de celui-ci gagne en dynamisme et en importance. Dans le cas contraire, le négociateur ne peut qu'exécuter les directives du Conseil et n'a aucune initiative. La délégation communautaire doit donc être homogène et cohérente pour pouvoir utiliser la marge de négociation qui lui est confiée. Toutefois, la présence de représentants des Etats membres peut freiner le dynamisme de la Commission — ce qui se passa en fait lors des négociations avec la Turquie — et l'obliger à une extrême prudence pour respecter à la lettre le mandat du Conseil, avec pour résultat de faire traîner les négociations de façon artificielle et de compliquer la tâche du négociateur.

La négociation proprement dite avec l'Iran se déroula en deux phases : au cours de la première rencontre, la délégation communautaire présenta un projet d'accord élaboré par les services de la Commission et les deux délégations en discutèrent le contenu. Les deux parties se mirent facilement d'accord sur un certain nombre de produits pour lesquels l'Iran était le principal fournisseur de la Communauté (notamment les tapis, le caviar et les abricots séchés), mais les raisins secs posèrent un problème du fait que la Communauté avait accordé à la Grèce des facilités importantes et envisageait d'en faire autant pour la Turquie dans un cadre plus limité.

Il fallait donc trouver une solution intermédiaire à ce problème, sans léser non plus les intérêts des Américains et des Australiens, également grands producteurs de raisins secs (362), mais comme les négociations n'avançaient pas sur ce point, il fallut obtenir un mandat complémentaire du Conseil : celui-ci, lors de ses séances des 30 et 31 mai 1963 (c'est-à-dire vingt jours après la première négociation),

(362) MOLAVI, *op. cit.*, p. 44.

adopta le complément de mandat et approuva presque intégralement la proposition de la Commission ainsi que le projet d'accord proposé à l'Iran par la délégation communautaire. Les deux délégations se rencontrèrent pour la seconde fois en septembre 1963 et l'accord fut paraphé le 25 septembre 1963 au nom de la Communauté par M. Seeliger, chef de la délégation communautaire, et par le chef de délégation iranien. L'accord fut signé le 14 octobre par le président du Conseil en exercice, par le président de la Commission et par le représentant du Gouvernement iranien.

b) Le contenu de l'accord.

L'accord entre la Communauté et le Gouvernement iranien porta sur la suspension du TDC sur les quatre produits iraniens suivants :

1^o Tapis de laine à points noués, dont le niveau du TEC resta à 32 % ; par contre, le maximum de perception fut suspendu et passa de 5 à 4,5 % ;

2^o Raisins secs, dont le tarif était de 8 % au moment de la conclusion de l'accord et fut suspendu à 7,2 % ;

3^o Abricots séchés, dont le droit passa de 8 à 7 % ;

4^o Caviar, dont le droit de 30 % fut suspendu à 24 % pour une sous-position tarifaire se référant aux œufs d'esturgeon.

Pour les raisins secs, la Communauté décida d'ouvrir annuellement un contingent tarifaire égal à 15 % des importations en provenance de tous les pays tiers non associés, contingent tarifaire pour lequel le TDC fut suspendu à 2 % (363).

Cet accord, conclu pour trois ans, prévoyait la création d'une commission mixte qui se réunirait une fois par an pour veiller à son exécution.

i. LA CONSULTATION DU PARLEMENT EUROPÉEN.

Le PE fut consulté lors de sa session de mars 1964, alors que l'accord était déjà entré en vigueur le 1^{er} décembre 1963 (364).

Selon le PE, l'ouverture d'un contingent global dirigé par les administrations nationales et non par la Communauté risquait fort d'en-

(363) Les Etats membres opéreront le rapprochement de leurs tarifs nationaux sur ce taux de 2 %. Voir le texte de l'accord dans *JOCE*, 2553/1963.

(364) *PE débats*, 25 mars 1964, p. 154 et suiv.

traver la concurrence sur le marché. Ce contingent tarifaire, qui avait au début un caractère communautaire, fut en fait transformé par une décision du Conseil en un contingent national réparti entre les Etats membres (365).

Le contingent tarifaire sur les raisins secs fut par ailleurs profondément modifié, quant aux raisins secs provenant des pays tiers non associés avec l'entrée en vigueur de l'accord d'association entre la CEE et la Turquie. Jusqu'alors, celle-ci avait été considérée comme un pays non associé, mais ses exportations de raisins secs vers la Communauté furent exclues du calcul du contingent tarifaire après l'entrée en vigueur de l'accord, ce qui réduisit sensiblement le montant du contingent tarifaire de l'Iran.

Malgré son contenu limité, l'accord répondait toutefois aux désirs du Gouvernement iranien, qui obtenait ainsi des réductions tarifaires sur son caviar, ses tapis et ses fruits secs, ce qui lui permettait de conserver ses marchés traditionnels. Les autres produits de l'Iran comme le coton, le minerai de fer et de chromite, les boyaux, etc., étaient de toute façon exempts de droits de douane pour la CEE (366).

Consulter le PE sur un accord déjà conclu et entré en vigueur nous semble un acte complètement inutile, dont la portée et le sens sont incompréhensibles, surtout que le Traité de Rome ne prévoit pas une telle consultation du PE pour les accord commerciaux. Le Conseil communiqua, semble-t-il, le texte de l'accord uniquement à titre d'information au PE. Celui-ci put, à cette occasion, exprimer son opinion, mais cela n'avait plus aucune utilité pour un accord déjà conclu et entré en vigueur, et la résolution qu'il adopta à ce propos ne pouvait présenter aucun intérêt politique puisque la discussion était déjà close au sein de la CEE.

Comme le PE le signala, l'accord commercial entre la CEE et l'Iran avait son intérêt propre dans le contexte communautaire. D'abord, la CEE avait conclu son premier accord commercial sans attendre la fin de la période transitoire. Par ailleurs, le système adopté constituait un progrès sensible par rapport aux autres négociations du fait que la Communauté avait pu conclure un accord international dans

(365) Voir le texte de la décision du Conseil dans *JOCE*, 2553/1963, p. 155 (débat du PE) M. Rey : « Si nous avions voulu employer la procédure inverse... je suis malheureusement convaincu que nous n'aurions pas à l'heure actuelle d'accord avec l'Iran. Car obtenir l'accord de nos gouvernements, et plus exactement du Conseil, sur une conception de gestion de contingent communautaire est une affaire qui nous a donné beaucoup de difficultés et qui n'est pas encore résolue... ».

(366) MOLAVI, *op. cit.*, p. 8.

le temps relativement court d'un an. La participation des représentants des Etats membres, selon les informations recueillies, permit une certaine souplesse dans la négociation, car même si la délégation de la Communauté ne pouvait outrepasser les directives du Conseil, le représentant d'un Etat membre pouvait définir le comportement éventuel de son pays s'il y était autorisé par celui-ci, ce qui n'aurait été possible autrement qu'en ajournant les négociations. La Commission put ainsi prendre directement contact avec un Etat pour déterminer son attitude, mais ce système diminua cependant son dynamisme et augmenta d'autant la responsabilité des Etats membres.

ii. LE PROBLÈME PARTICULIER DES RAISINS SECS.

Selon la formule adoptée lors de l'accord commercial entre la CEE et l'Iran, la Communauté accepta d'ouvrir à tous les Etats tiers, un contingent tarifaire global non préférentiel pour les raisins secs, d'un volume égal à 15 % des importations annuelles en provenance des pays tiers non associés à la Communauté et sur la base des dernières statistiques disponibles. Mais la solution adoptée par l'accord commercial présentait deux grands inconvénients. En premier lieu, à l'exception des importations en provenance des Etats associés, le contingent de 15 % était insuffisant si l'on tenait compte de l'association de la Turquie à la CEE : le contingent, qui était de 9.411 tonnes pour 1963, passa en effet à 3.550 tonnes après l'association de la Turquie en 1965.

En second lieu, la gestion de ce contingent a, semble-t-il, suscité de grandes divergences entre le Conseil et la Commission. Alors que celle-ci était favorable à un contingent tarifaire communautaire et voulait que ce soit la Communauté en tant que telle qui assume la gestion de celui-ci, les Etats membres adoptèrent la position contraire, et la globalisation du contingent tarifaire, envisagée comme seconde hypothèse, fut complètement écartée par décision du Conseil en date du 14 octobre 1963 (367). Ce problème n'avait pas été encore définitivement réglé lors de la conclusion de l'accord par le Conseil, et celui-ci décida par la suite de procéder à une répartition en fonction des importations en provenance d'Iran, et choisit l'année 1962 comme année de base. Mais, tant dans l'optique communautaire que dans

(367) La décision du Conseil prévoyait que le contingent serait réparti entre les Etats membres sur la base des statistiques ayant servi au calcul du contingent, et que la répartition en serait effectuée conformément à leurs dispositions administratives respectives. Voir *JOCE*, 2553/1963 et suiv.

l'optique de l'Iran, ce système présentait l'inconvénient d'obliger le Conseil à revoir annuellement la question pour répartir le contingent entre les Etats membres (368). De plus le système national ne permettait pas à un Etat membre de transférer la partie non utilisée de son contingent tarifaire à un autre Etat membre du fait que le contingent tarifaire était subdivisé en quatre contingents nationaux gérés par les autorités nationales (369). Ainsi le contingent ouvert en 1964 fut de 9.411 tonnes, puis passa à 3.550 tonnes (370).

B. — *L'exécution de l'accord.*

L'accord commercial entre la CEE et l'Iran entra en vigueur le 1^{er} décembre 1963. Pour la Communauté, cet accord se basait sur les articles 111 à 114 et 228, et constituait le premier accord commercial conclu entre la Communauté en tant que telle et un Etat tiers. Le fait le plus important à ce sujet concerne l'article 113 : alors que la compétence de la Communauté pour conclure un accord commercial, en vertu du Traité de Rome, ne pouvait être effective qu'après l'expiration de la période transitoire, celle-ci utilisa pourtant cet article dès la phase transitoire. La création d'une Commission mixte permit d'institutionnaliser sur une base bilatérale une partie des relations commerciales entre la CEE et l'Iran.

Le Traité de Rome ne prévoit pas l'intervention du PE lors de la conclusion d'un accord commercial, et la Commission du commerce extérieur en fut informée par la Commission de la CEE (371). D'autre part, le Conseil était d'avis que l'intervention des parlements nationaux devenait nécessaire si un accord avec un pays tiers avait des incidences budgétaires pour les Etats membres ; comme ce ne fut pas le cas pour l'accord commercial entre la CEE et l'Iran, les Etats membres n'eurent donc pas à intervenir (372).

La Commission mixte créée par l'accord se réunit deux fois pendant la durée officielle de trois ans. Lors de la réunion d'octobre 1964, la délégation iranienne demanda de suspendre partiellement et tempo-

(368) Voir *JOCE*, 161/1964, 3742/1966, n° 309 du 19 décembre 1967.

(369) Voir également la résolution du PE dans le *Bulletin de la CEE*, mai 1964, p. 48.

(370) MOLAVI, *op. cit.*, p. 14.

(371) Doc. du PE 119/1964-1965, p. 7.

(372) *Ibid.*, p. 11 : « La Commission de la CEE a compris qu'elle se devait, dans son propre intérêt et vu sa position à l'égard du PE, de mettre la Commission compétente de ce dernier, en l'occurrence la Commission du commerce extérieur, confidentiellement au fait de la situation, avant même que le Conseil des ministres ait délivré un mandat de négociation en bonne et due forme ».

rairement le taux du TDC de 7,2 % prévu dans l'accord, et de faire appliquer immédiatement le taux de 2 % concernant le contingent tarifaire par ceux des Etats membres dont le droit national était plus élevé (373). La Communauté repoussa cette proposition, mais déclara qu'elle était disposée à suggérer, dans la mesure du possible, le rapprochement des tarifs nationaux vers le droit de 2 % prévu pour le contingent tarifaire. La Commission suggéra des mesures analogues au sujet des abricots séchés afin d'accélérer le rapprochement des tarifs nationaux vers le TEC (374) et proposa quelques allègements au statut appliqué par la Communauté aux produits iraniens comme le Kilim ou les tapis (en déterminant selon un autre procédé la surface imposable des tapis à points noués).

De son côté, la délégation de la Communauté fit remarquer que l'Iran prohibait l'importation de certains produits communautaires et qu'il lui fallait en conséquence modifier cette attitude.

La seconde réunion de la Commission mixte eut lieu à Téhéran en juillet 1967. La Communauté accepta l'alignement sur le TDC des droits de douane nationaux (à partir du 1^{er} janvier 1968) pour les produits considérés. Cette mesure concernait l'Italie pour les raisins secs, pistaches et tapis, les abricots séchés pour le Benelux, et les tapis pour la France. La Communauté accepta donc d'appliquer le TDC sur ces quatre produits avec une avance de six mois et de maintenir les niveaux de tarifs nationaux jusqu'en juillet 1968 (375). Au cours de cette même réunion de la Commission mixte, les mesures supplémentaires suivantes furent prises :

a) Suspension à 1,2 % à partir du 1^{er} décembre 1967 du taux prévu pour le contingent tarifaire sur les raisins secs et alignement, à partir de la même date, des droits de douane nationaux sur le TDC ainsi suspendu ;

b) Suspension au taux de 6 % du droit du TDC applicable aux abricots séchés et application intégrale de ce droit à partir du 1^{er} juillet 1968 ;

c) Application intégrale, à partir du 1^{er} juillet 1968, de la réduction à 6 % (résultant des négociations Kennedy) du taux du TDC relatif aux raisins secs ;

(373) *Septième Rapport général sur l'activité de la CEE*, point 293.

(374) *Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE*, point 286.

(375) Cette mesure concernait les raisins secs, tapis et abricots séchés pour la France, et les tapis en ce qui concernait le Benelux. Voir détail dans MOLAVI, *op. cit.*, p. 29.

d) Application intégrale, à partir du 1^{er} juillet 1968, de la réduction résultant des négociations Kennedy de 24 %, avec maximum de perception de 4 UC par m² ;

e) Accélération des procédures d'ouverture du contingent tarifaire sur les raisins secs de manière que les importations puissent être effectivement réalisées à partir du 1^{er} décembre (376).

La Communauté suggéra notamment l'adoption des nomenclatures de Bruxelles et des mesures concernant l'exportation de certains produits communautaires. L'Iran pour sa part demanda de lui réserver 15 % du contingent tarifaire communautaire sur l'aluminium et de lui appliquer la clause de la nation la plus favorisée (377).

Depuis la conclusion de l'accord commercial entre la CEE et l'Iran, leurs échanges commerciaux ont progressé, mais deux difficultés majeures empêchent d'en tirer des conclusions. En premier lieu, le calendrier iranien ne concorde pas avec le calendrier européen : les statistiques diffèrent donc selon les sources, qu'elles soient iraniennes ou communautaires. En second lieu, si l'on fait abstraction du pétrole, les exportations de l'Iran d'autres produits vers la Communauté, y compris ceux qui ne figurent pas dans l'accord, sont passées de 12 à 75 millions de dollars entre 1963 et 1966. D'après cette évolution et du fait que les chiffres ventilés n'existent pas, il est extrêmement difficile de prévoir l'augmentation (en pourcentage) des produits envisagés par l'accord commercial à l'intérieur des exportations globales de l'Iran et de pouvoir faire une comparaison qui soit exacte. Les Six conservent le premier rang dans les importations de l'Iran, mais les pays socialistes occupent depuis 1967 la première place dans ses exportations et les Six la deuxième.

Les suggestions de la délégation iranienne au sujet de la suspension des positions tarifaires sur certains produits originaires d'Iran furent soumises par la Commission en septembre 1967 sous forme de propositions, au Conseil. Ces propositions étaient destinées, d'une part, à prolonger jusqu'au 30 novembre 1968 l'accord commercial entre la CEE et l'Iran sous sa forme modifiée, avec modification et reconduction de l'accord à la suite de l'échange de lettres prévu entre la Com-

(376) Réductions tarifaires abolies à la fin des négociations Kennedy et mise en application intégrale du contingent dès le 1^{er} juillet 1968.

(377) La délégation de la Communauté fit savoir à l'Iran qu'il n'y avait pas possibilité de réserver un certain pourcentage du contingent tarifaire sur l'aluminium; pour la clause de la nation la plus favorisée, il vaudrait mieux remplacer l'accord actuel par un accord entre la CEE et les Etats membres d'une part, et l'Iran d'autre part.

munauté et le Gouvernement iranien et, d'autre part, à l'adoption de mesures tarifaires discriminatoires (378) propres à faciliter l'importation de certains produits intéressant l'Iran. Le Conseil accepta le 3 octobre 1967 l'intégralité des propositions de la Commission (379).

Par une note du 9 juillet 1968, la mission iranienne informa par ailleurs la Commission du désir de son gouvernement de voir proroger d'une année la validité de l'accord commercial du 14 octobre 1964 entre la CEE et l'Iran, qui devait s'achever le 30 novembre 1968 (380). Le Conseil donna suite à cette demande lors de sa réunion du 15 novembre 1968 (381) en prorogeant l'accord d'une année supplémentaire.

Enfin, sur proposition de la Commission, le Conseil adopta un règlement portant sur l'ouverture et la répartition d'un contingent communautaire de raisins secs pour l'année 1969 (382).

En matière de prolongation de l'accord commercial entre l'Iran et la CEE, la voie adoptée par la Communauté était une innovation du fait que les deux parties ont, par un échange de lettres, non seulement prorogé la validité de l'accord, mais également apporté certaines modifications au texte de celui-ci (383).

Cette pratique permet d'éviter l'ouverture de négociations et de donner aux deux parties une facilité et une souplesse remarquables : tant la Communauté que l'Iran conservent la possibilité de dénoncer l'accord ou bien d'y apporter des amendements lorsque ceux-ci paraissent nécessaires. Mais ces avantages ont aussi leurs inconvénients du fait que même si la procédure en est simplifiée, la routine communautaire s'en trouve accrue de beaucoup : une simple prolongation d'accord exige en effet une proposition de la Commission, suivie d'une décision du Conseil et d'un échange de lettres, et cela chaque année.

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, l'accord en question fut prorogé en 1966 jusqu'à 1967, puis jusqu'à 1968 en raison de l'entrée en vigueur du TDC à partir du 1^{er} juillet 1968. C'est surtout la recon-

(378) *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1967, p. 66 : « Ces mesures sont : — alignement accéléré sur le TDC des droits de douane nationaux qui lui sont supérieurs pour les raisins secs, pistaches, abricots séchés, tapis de laine, tissus, kilim ; — maintien jusqu'au 30 juin 1968 des droits de douane nationaux qui sont encore inférieurs au niveau du TDC pour les raisins secs, abricots séchés et tapis de laine ; — suspension à 1,2 % à partir du 1^{er} décembre 1967 du contingent tarifaire 'raisins secs' et alignement, à la même date, des droits de douane nationaux sur le TDC ainsi suspendu ; — suspension à 6 % du droit relatif aux abricots séchés ».

(379) *Bulletin de la CEE*, décembre 1967, p. 30 : il faut noter qu'une partie de ces propositions fut adoptée par les représentants des Etats membres.

(380) *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1968, p. 49.

(381) *JOCE*, L/287, 27 novembre 1968.

(382) *JOCE*, L/284, 23 novembre 1968.

(383) Voir le texte des articles modifiés dans MOLAVI, *op. cit.*, p. 64.

duction et la modification apportée au texte de l'accord en 1967 (384) qui attirent notre attention. En ce qui concerne la modification de l'accord initial, il n'y eut pas d'ouverture de négociations : les demandes iraniennes au cours de la réunion de la Commission mixte furent seulement enregistrées par la Communauté, qui élaborait ensuite les textes de modification des deux articles et les mesures intérieures nécessaires à la CEE pour assurer la mise en application desdites mesures. Le Conseil, en effet, conclut « par sa décision du 30 octobre 1967 » le nouvel accord et chargea son président de désigner les plénipotentiaires appelés à en signer le texte (385). En tant que tel, l'accord signé ne nécessitait pas de ratification par les parlements nationaux. Mais l'alignement accéléré vers les droits du TDC et vers le niveau auquel ces droits furent suspendus ainsi que le maintien jusqu'au 30 juin 1968 du niveau de certains droits nationaux, qui furent décidés par les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil (386), nécessitaient par contre la notification des Etats membres.

Dans la procédure qui fut appliquée, le Conseil des ministres fit une nette distinction entre l'ouverture de négociations, qu'il fallait éviter, et une procédure compliquée qui exigeait la ratification des Etats membres. Le Conseil divisa donc l'accord en deux parties : l'une entre l'Iran et les Etats membres, qui fit l'objet d'un nouvel accord ; l'autre sur des mesures à prendre par les Etats membres, qui furent décidées par leurs représentants. Le Conseil surmonta de cette manière les difficultés juridiques et adopta ainsi une voie pragmatique.

2. — L'ACCORD COMMERCIAL ENTRE LA CEE ET ISRAËL.

Les relations entre la CEE et Israël méritent une analyse approfondie pour comprendre non seulement le mécanisme de prise de décisions de la CEE mais *surtout les influences politiques que les groupes de pression y exercent*.

Après les Etats-Unis et la Grèce (387), Israël est en fait le troisième

(384) Voir le texte dans *JOCE*, n° 309, 19 décembre 1967.

(385) *JOCE*, C/36, 8 avril 1968 : « C'est M. Schiller, président du Conseil des Ctés, et M. Rey, président de la Commission qui, désignés à cet effet, ont signé l'accord reconduisant et modifiant l'accord commercial entre la CEE et l'Iran ».

(386) *Ibid.* : « ... Il est néanmoins possible au Conseil de faire savoir à l'honorable parlementaire que certains Etats membres n'ont pas encore formellement procédé aux notifications prévues à l'article 7 de ladite décision ».

(387) *Bulletin de la CEE*, mars 1959, p. 32.

pays au monde à avoir établi des relations diplomatiques avec la CEE (388), en ayant accrédité en 1959 un ambassadeur auprès de la Communauté.

Dès la création du Marché commun, Israël fut vivement intéressé par un rapprochement avec la CEE, et l'ambassadeur d'Israël à La Haye effectua en novembre 1960 une demande auprès de M. Luns, président du Conseil en exercice, en vue de l'ouverture de pourparlers officieux entre son pays et la CEE (389). Cette démarche n'eut pas de suite favorable du fait des difficultés rencontrées dans les négociations menées entre la CEE et la Grèce. Israël renouvela sa demande en juillet 1961, mais cette fois auprès des six gouvernements : il s'agissait d'une note verbale (390) par laquelle le Gouvernement israélien demandait aux Six d'examiner avec soin les problèmes qu'il rencontrait sur le plan commercial et de donner leur accord à l'ouverture de négociations entre les institutions communautaires et la délégation israélienne. Contrairement à ce qui avait été publié dans les journaux, Israël ne demandait pas son association à la Communauté, bien que la note en question envisageait toutes les formes possibles d'accord, y compris l'association (390).

La première réaction de la Communauté à cette demande israélienne fut plutôt évasive car les négociations engagées avec la Turquie d'une part et avec les EAMA d'autre part avaient la priorité sur le problème israélien (391). Israël renouvela donc sa demande à la Communauté par un mémorandum en date du 24 novembre 1961 (391). Mais le Conseil était par ailleurs soumis à de nombreuses pressions puisque les milieux parlementaires et les organisations professionnelles, par l'intermédiaire de leur secrétariat de Bruxelles, se prononçaient formellement en faveur de la conclusion d'un accord avec Israël (392). Les autorités israéliennes intervinrent également à plusieurs reprises auprès de la Communauté et des Etats membres pour qu'une suite favorable soit donnée à leur demande.

Alors que la Commission se prononça pour l'ouverture de négocia-

(388) Doc. du PE, 8/1965, p. 1.

(389) *BAE*, 1035, 2 juillet 1961 : « Ces notes rappellent l'importance qu'a pour Israël le commerce avec la Communauté — presque 30 % des échanges — ainsi que le caractère pilote de l'expérience d'Israël en tant que réalisation de la mise en valeur d'une région sous-développée. »

(390) *BAE*, 1041, 29 juillet 1961, et *BAE*, 1035, 22 juillet 1961; *RMC*, 56/1963, p. 97.

(391) *BAE*, 1041, 29 juillet 1961, et *BAE*, 1235, 5 avril 1962; *JOCE*, n° 73/1965; *FELD*, *op. cit.*, p. 135 et suiv.

(392) Sur la prise de position des organisations professionnelles voir p. 224, 234 et 236.

tions avec Israël (393), le Conseil alléguait l'impossibilité matérielle de le faire immédiatement (394), prétextant qu'Israël n'avait pas introduit formellement, au titre du Traité, de demande d'association à la Communauté au moment de ses démarches antérieures, et avait laissé la porte ouverte à des solutions différentes. Le Conseil, pour des raisons politiques et économiques, n'avait pas pu en fait se prononcer rapidement sur cette question. De nombreuses études juridiques furent faites entretemps à la suite de contacts bilatéraux établis entre la Commission et la mission israélienne, et après les démarches des autorités israéliennes. Devant ces pressions extérieures, le Conseil chargea finalement la Commission d'analyser produit par produit l'incidence que l'application progressive du TEC et la mise en œuvre de la politique agricole commune pourraient avoir sur les échanges entre les Six et Israël. Cette étude, qui fut menée par la Commission en liaison avec la mission israélienne, ne constituait pas l'ouverture officielle de négociations : ce n'était qu'un contact, qu'une étude exploratoire de la question.

La Commission transmet donc son rapport au Conseil, qui chargea le COREPER de l'examiner pour pouvoir se prononcer sur l'ouverture de négociations avant la fin de l'année 1962, comme le souhaitait Israël (395). Mais cela créait de grandes difficultés à la CEE.

A. — *Les difficultés créées par la demande israélienne.*

La demande d'Israël soulevait en réalité des problèmes fort complexes, tant politiques qu'économiques, que nous examinerons successivement ci-après.

a) Les difficultés politiques.

Celles-ci se répartissaient en deux domaines : celui des relations de la Communauté avec Israël, et celui de leurs conséquences éventuelles sur les futures relations de la CEE avec les pays du Maghreb, avec les pays arabes.

Selon la Communauté, l'exemple d'Israël pourrait constituer un précédent pour tous les pays qui voudraient conclure avec elle de

(393) *BAE*, 1313, 12 juillet 1962; Doc. du PE, 74/1962, p. 25.

(394) *BAE*, 1323, 24 juillet 1962; voir *KIM*, *op. cit.*, p. 353 et suiv.

(395) *BAE*, 1356, 11 septembre 1962; *Bulletin de la CEE*, novembre 1962, p. 20.

semblables accords. La CEE, dans la conjoncture des années 1961-1962, n'était cependant pas très favorable à une telle perspective du fait que sa préparation interne était loin d'être achevée, surtout en ce qui concernait sa politique agricole commune et sa politique commerciale commune.

Mais les pays arabes, « qui s'efforcent de s'opposer à tout accord entre Israël et la Communauté » (396), suscitaient par ailleurs des inquiétudes chez les Etats membres : M. Luns, répondant le 17 juillet 1961 à une question de M. Ruygers, membre socialiste de la seconde chambre aux Pays-Bas, précisa que « les pays arabes avaient exprimé probablement des critiques à l'encontre d'un accord éventuel entre la CEE et Israël. Il a notamment été donné clairement à entendre qu'une association d'Israël à la CEE serait fort mal vue par les pays arabes et pourrait avoir des conséquences sur les relations de ces pays avec les pays membres de la CEE » (397). Ce point de vue avait été également exprimé dans le communiqué final de la réunion du Conseil économique de la Ligue des Etats arabes, tenue dans le premier semestre de 1961, ainsi que dans un certain nombre de « recommandations faites à ce sujet aux membres de cette organisation » (397). Poursuivant ses explications, M. Luns ajouta que « le Gouvernement néerlandais devra consulter sous peu les autres Etats membres de la CEE à propos des possibilités d'établir une collaboration plus étroite entre la CEE et Israël. A cette occasion les différents aspects de ce problème devront être étudiés de très près » (397). Une deuxième question, posée par M. Ruygers, concernait l'attitude du Gouvernement néerlandais et si celui-ci « était prêt à déclarer clairement qu'en déterminant sa position relative à une coopération plus étroite entre la CEE et Israël le Gouvernement néerlandais ne se laisserait en aucune façon influencer par une pression antijuive de la part des pays arabes ». Le ministre déclara que, « au stade actuel, le Gouvernement néerlandais se trouve dans l'impossibilité de prendre une position plus nette » (397).

Ces propos font clairement ressortir les craintes des gouvernements des Etats membres quant à la suite à donner à la demande israélienne et surtout — comme le rapport du PE le précisa — sur les réactions qu'« un traité d'association entre la CEE et l'Etat d'Israël aurait

(396) *BAE*, 1356, 11 septembre 1962.

(397) *Cahiers mensuels de documentations européennes*, août-septembre 1961, p. 26 (Première partie, session 1960-1961, Annexe, seconde chambre des Etats généraux, p. 63 et suiv.).

provoquées dans les pays arabes et les espoirs qu'il aurait pu faire naître dans d'autres pays du bassin méditerranéen » (398).

Les difficultés politiques étaient donc de deux ordres et portaient, d'une part, sur les éventuelles réactions des Etats arabes et, d'autre part, sur la nature des relations à établir. La CEE, qui ne désirait pas en effet créer un précédent d'association avec un pays comme Israël, voulait ne conclure qu'un accord limité pour éviter qu'une demande de rapprochement commercial avec la CEE ne soit pas automatiquement suivie par la conclusion d'un accord d'association. Ces préoccupations politiques influencèrent dans une certaine mesure la définition des relations à établir entre la CEE et Israël.

b) Les difficultés économiques.

Outre les difficultés politiques que soulevait la demande israélienne, les préoccupations économiques eurent une influence non négligeable et même déterminante sur la prise de position communautaire. A part le brome, Israël n'était le principal fournisseur de la CEE pour aucun produit et il était par conséquent extrêmement difficile d'accorder à Israël des facilités tarifaires discriminatoires tout en respectant les règles du GATT. Le mémorandum israélien soulevait donc des problèmes assez complexes du fait que les exportations d'Israël vers la Communauté englobaient 116 positions tarifaires : une réduction linéaire du TEC bénéficierait donc non seulement à Israël mais également à d'autres pays. C'est pour cette raison d'ailleurs que le Gouvernement israélien n'avait pas demandé de réductions du TEC *erga omnes*, mais bien des solutions basées sur les articles XXIV-3 et XXV du GATT. En ce qui concerne ses produits agricoles (agrumes, œufs, volaille et légumes notamment), Israël demandait le traitement communautaire au moyen de contingents tarifaires et de suspensions de droits.

Pour ses produits industriels, Israël souhaitait que le niveau de libéralisation accepté dans le cadre de l'OECE (OCDE) soit considéré comme un minimum et que des tarifs douaniers réduits soient appliqués sur l'essentiel des échanges. De plus, il estimait qu'il était nécessaire de créer une commission mixte et de développer une coopération générale qui devait porter notamment sur les problèmes financiers et sur une coordination entre, d'une part, l'accord de la CEE avec

Israël et, d'autre part, les accords que la CEE avait conclus ou allait conclure avec la Grèce, la Turquie et les pays africains. L'examen de la situation devrait également tenir compte des perspectives de développement des exportations d'Israël, notamment des produits agricoles : jus de fruits, agrumes (399), œufs, etc.

Ces différents points du mémorandum israélien montrent bien qu'Israël envisageait non seulement les problèmes des échanges commerciaux, mais surtout une coopération générale entre lui et la CEE, d'une part, et entre lui et les pays qui avaient conclu ou concluraient des accords avec la CEE, d'autre part. En outre, les problèmes évoqués comme le trafic de perfectionnement ou la suppression de droits de douane dans des cas exceptionnels étaient des sujets inédits sur lesquels la Communauté ne s'était jamais encore penchée. De ce fait, le Conseil de la CEE ne put accepter le mémorandum israélien comme un document de base et se contenta de charger la Commission de faire le tour de la question avec la mission israélienne (400).

B. — *Les négociations proprement dites.*

Les difficultés politiques et économiques évoquées ci-dessus amenèrent la Communauté à adopter une attitude prudente à l'égard de la demande israélienne. Les négociations entre la CEE et Israël commencèrent en fait en automne 1962 entre une délégation communautaire et une délégation israélienne. En effet, les travaux effectués par la Commission et par la mission israélienne sur l'incidence éventuelle de l'établissement du TEC et de la mise en œuvre de la politique agricole commune sur les échanges commerciaux entre les Six et Israël ne furent considérés par le Conseil que comme une « conversation exploratoire » et non comme une négociation du fait qu'il n'en avait pas décidé l'ouverture. Le rapport transmis par la Commission en juillet 1962 au Conseil fut cependant étudié par celui-ci en séance restreinte (401). La France et l'Italie estimèrent qu'il était dangereux de négocier avec Israël un véritable accord commercial qui pourrait constituer un précédent et un modèle pour un certain nombre de pays

(399) Doc. du PE, 8/1965, p. 5 : « Tout d'abord il existe déjà des accords particuliers, dont certains sont antérieurs à la signature du Traité de Rome et qui prévoient l'octroi par un pays de la Communauté d'un régime préférentiel pour les oranges en provenance des pays tiers tels que le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, etc. »

(400) *Ibid.*, p. 5. Pour concilier les intérêts italiens et les intérêts israéliens sur la question des agrumes, les deux pays ont eu de nombreuses rencontres bilatérales.

(401) BAE, 1365, 21 septembre 1962.

d'Asie et d'Amérique du Sud. La Communauté ne devrait donc pas s'engager dans la voie d'un accord commercial officiel avant d'avoir défini les principes de sa politique commerciale commune. « Il faudrait par conséquent ouvrir des pourparlers ayant un caractère pragmatique et dont l'objectif ne serait pas défini à l'avance avec trop de précision » (402). Le Conseil, sous la pression de ces trois pays, accepta dans sa session des 24 et 25 septembre 1962 l'ouverture de négociations avec Israël, mais il définit les principes selon lesquels celles-ci seraient conduites :

a) Les principes de négociation.

Ces négociations seraient conduites conjointement par la Commission — compétente pour toutes les questions tarifaires — et par les gouvernements pour les autres questions (403). On détermina également les questions qui seraient du ressort de la Commission et celles qui seraient de la compétence des Etats membres (404). Mais la décision du Conseil ne précisait pas les objectifs de ces négociations : la Communauté chercherait selon la procédure habituelle les modalités d'un accord commercial ou de tout autre arrangement approprié (405). Les négociations commencèrent finalement entre, d'une part, la délégation de la Communauté — présidée par M. Seeliger, directeur général des relations extérieures à la Commission et formée par les fonctionnaires de la Commission — et les représentants des Etats membres, et, d'autre part, la délégation israélienne.

Après ces premières négociations officielles, la Commission soumit un projet d'accord entre Israël et la CEE selon lequel cet accord devrait contenir les points suivants :

1° Constitution d'une Commission mixte entre les deux parties ;

2° Certaines mesures de rapprochement accéléré des tarifs nationaux sur le TDC ;

3° Déclaration d'intention par laquelle la Communauté exprimerait son intention de réduire certains droits du TEC intéressant les expor-

(402) *Ibid.* : « ...la France maintiendrait également sa réserve sur le fait que ce soit à la Commission de conduire les pourparlers en question, par contre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne souhaiteraient l'ouverture de véritables négociations ayant pour but la conclusion d'un accord commercial et la création d'une Commission de contrôle. »

(403) *Bulletin de la CEE*, novembre 1962, p. 56.

(404) *BAE*, 1365, 21 septembre 1962.

(405) *Bulletin de la CEE*, novembre 1962, p. 20.

tations d'Israël, dans le cadre des futures négociations tarifaires multilatérales (406).

b) Les prises de position d'organisations professionnelles en faveur d'Israël.

Les centrales syndicales ayant leur secrétariat à Bruxelles prirent des positions favorables à l'égard de la demande d'Israël (407). C'est d'abord la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), puis la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC), qui demandèrent aux institutions de la Communauté que « les entretiens soient entamés entre Israël et la CEE » (407). Cette prise de position fut maintenue et réitérée à l'occasion de la demande d'association d'Israël à la CEE. « Les organisations européennes sur le plan européen de la CISL et de la CISC ont exprimé, dans une lettre commune adressée au président de la Commission Hallstein, leur vive satisfaction devant l'ouverture de conversations exploratoires entre une délégation de la Commission et une délégation israélienne, à la suite de la demande d'association présentée par ce dernier. Les deux organisations ont rappelé qu'elles approuvent pleinement la demande d'Israël d'être associé à la Communauté » (408).

c) La position des Etats membres et les premières négociations.

Au sein du Conseil, les Etats membres furent divisés tant sur l'objectif de l'accord que sur son contenu éventuel : les Pays-Bas soutinrent la thèse d'une solution globale et soumirent même au Conseil la liste d'une vingtaine de produits pour lesquels la Communauté pouvait accorder une réduction des droits de douane (409). Mais, du fait qu'Israël n'était pas le principal fournisseur de la Communauté pour ces produits, celle-ci avait deux possibilités pour lui accorder des facilités tarifaires : soit violer les principes du GATT (selon lesquels les réductions tarifaires sont toujours négociées avec le principal fournisseur) et offrir à Israël des avantages tarifaires discriminatoires,

(406) *BAE*, 1477, 9 février 1963; doc. du PE, 24/1965.

(407) *BAE*, 25 janvier 1962 : « Après la CISL, les syndicats chrétiens ont pris position en faveur de l'ouverture de négociations entre la CEE et Israël. L'organisation européenne de la CISC avec une motion demande que des entretiens soient entamés entre Israël et la CEE. »

(408) *Ibid.*

(409) *BAE*, 1477, 9 février 1963.

soit respecter les principes du GATT, auquel cas les avantages tarifaires accordés à Israël seraient automatiquement étendus aux autres PC sans que celles-ci accordent pour autant de contrepartie commerciale.

L'Italie s'opposa à toute violation des principes du GATT car, pour des raisons économiques (les Italiens sont grands producteurs et fournisseurs d'agrumes de la CEE), elle ne voulait pas accorder à Israël des avantages tarifaires non discriminatoires qui bénéficieraient également aux autres pays producteurs d'agrumes. La Commission, devant la complexité du problème, s'associa à l'Italie pour repousser les propositions des Pays-Bas (410). Sans se prononcer définitivement sur l'attitude de la Communauté, les autres Etats membres invitèrent, avec l'accord des Pays-Bas et de l'Italie, le COREPER à étudier à titre indicatif la liste néerlandaise, produit par produit (410).

Après l'examen du COREPER, les Six parvinrent à la conclusion qu'ils pourraient offrir des réductions partielles et provisoires sur le TEC pour un nombre limité de produits dont Israël n'était pas le principal fournisseur, réductions qui seraient étendues à toutes les PC du GATT.

Les offres sur lesquelles les Six se mirent d'accord comprenaient les cinq points suivants :

1^o Certains rapprochements anticipés des droits nationaux avec les droits du TEC ;

2^o Des progrès dans la libéralisation des importations ;

3^o Une déclaration d'intention « d'après laquelle la CEE tiendra compte des intérêts israéliens dans le cadre des prochaines négociations tarifaires dites négociations Kennedy » ;

4^o Des suspensions provisoires des droits du TEC allant de 15 à 25 % pour les pamplemousses, les maillots de bain et deux catégories d'engrais ;

5^o La création d'une Commission mixte permanente (411).

Le Conseil définit selon ces principes le premier mandat pour entamer la seconde phase des négociations. Les négociations qui se dérou-

(410) *BAE*, 1491, 27 février 1963 : cette liste néerlandaise comprenait notamment les oranges, les jus de fruits, certains vêtements, les bas et chaussettes, les papiers carbone, la bijouterie, les feuilles en aluminium, les bois plaqués et les produits chimiques.

(411) *BAE*, 1519, 1^{er} avril 1963.

lèrent du 26 novembre au 7 décembre 1962 eurent en fait le caractère d'une conversation exploratoire puisque la délégation communautaire se contenta d'indiquer à Israël les concessions maximales que la Communauté pourrait lui accorder, et de prendre note des demandes d'Israël sans lui fournir quelque précision que ce soit : le mandat défini par le Conseil ne lui donnait pas en effet la possibilité d'examiner les propositions israéliennes.

Les propositions de la Communauté parurent dans l'ensemble insuffisantes à Israël, qui recherchait plutôt un arrangement global du fait que son économie n'était pas basée uniquement sur un ou deux produits d'exportation, comme les autres pays de sa région géographique, mais qu'elle faisait un effort d'industrialisation et de différenciation dans sa gamme d'exportation (412), raison du mécontentement d'Israël devant les propositions communautaires.

d) La deuxième phase des négociations.

Cette phase commença en juin 1963 lorsque la délégation de la Communauté invita Israël à présenter ses contre-propositions afin que les véritables négociations puissent s'engager. Contre l'attente de la Communauté, Israël se borna cependant à demander des explications complémentaires sur les propositions communautaires, refusant ainsi d'entamer des débats qui impliqueraient de sa part une acceptation de la position de la CEE comme base de discussion (413).

La délégation israélienne fut entre-temps reçue par M. Rey (413). Par ailleurs les représentants des Etats membres à ces négociations étaient des conseillers commerciaux qui formaient le groupe des conseillers commerciaux et avaient un statut particulier au sein des RP, ce qui permettait de présumer que, dans les négociations menées sous la présidence de la Commission, leur comportement serait assez souple et pro-communautaire et non pas gouvernemental (414).

Israël soumit finalement ses contre-propositions et accepta le principe d'un accord limité. Ces contre-propositions, qui soulevèrent des questions qui n'avaient pas été abordées jusque-là par la Communauté et qui placèrent celle-ci dans une situation assez complexe, portaient sur les points suivants :

(412) *BAE*, 1568, 4 juin 1963.

(413) *BAE*, 1572, 8 juin 1963; voir KIM, *op. cit.*, p. 359, note 12.

(414) Ces précisions ont été obtenues à la suite de notre enquête personnelle.

1° *Suspension partielle de certains droits de douane* : Israël souhaitait que cette mesure ne soit pas limitée aux quatre produits indiqués par la Communauté, mais s'étende également aux jus de fruits, au brome, etc. ;

2° *Contingent tarifaire* : cette mesure pourrait dans certains cas constituer une atténuation de la précédente. La Communauté pourrait ainsi ouvrir des contingents tarifaires pour les jus d'agrumes et concentrés d'agrumes, les verres à vitre, les accessoires de bonneterie, les textiles en fibre synthétique, les tubes d'acier sans soudure, certains produits chimiques, etc. ;

3° *Des abaissements anticipés des droits de douane nationaux* de la part des pays de la CEE à haut tarif par rapport au niveau du TEC en ce qui concernait les jus d'agrumes, les légumes en conserve, etc. ;

4° *Des modifications de la nomenclature tarifaire du TEC* qui, en envisageant des droits réduits pour de nouvelles sous-positions tarifaires, tiendraient compte de certaines exportations caractéristiques d'Israël ;

5° *Abolition des restrictions quantitatives* qui subsistaient encore en Italie et en France, notamment, sur des jus et concentrés d'agrumes, des vins et quelques produits chimiques. Pour certains produits, les solutions indiquées pourraient être alternatives, mais il s'agissait de toute manière de mesures qui concernaient l'un ou l'autre de ces produits et ne soulevaient pas en principe de problème de caractère général ;

6° *Trafic de perfectionnement* : Israël demandait qu'un produit qu'il fabriquait ou transformait à partir d'une matière première ou d'un produit semi-fini importé de la CEE ne soit taxé à l'entrée de la Communauté que sur la valeur ajoutée et qu'il ne soit donc pas soumis au paiement d'un droit de douane complet. Cette demande concernait les produits pour lesquels la « part communautaire » était au moins de 50 % et le traitement tarifaire spécial devait être appliqué même lorsque le produit fini était vendu par Israël dans un pays de la CEE autre que celui d'où la matière première était importée. Les produits de cette rubrique étaient essentiellement les suivants : pneumatiques et chambres à air, tuyaux pour irrigation et autres, bas en nylon, maillots de bain, manteaux de pluie. Dans tous ces cas, la valeur des éléments venant de la CEE se situait entre 60 et 70 % ;

7° *Inclusion dans les négociations Kennedy* : Israël souhaitait que la CEE s'engage à ne pas exclure des négociations Kennedy une série de produits pour lesquels il demandait une réduction des droits du TEC, notamment les produits suivants : oranges, autres agrumes, brome, bromure, presses ;

8° *Mesures spéciales pour les oranges* : Israël souhaitait que la CEE s'engage à lui accorder le même traitement qu'elle pourrait éventuellement accorder à d'autres pays tiers grands producteurs d'oranges, qui pourraient un jour conclure avec elle des accords d'association ou autre (415).

Ces demandes israéliennes, qui allaient bien au-delà du mandat reconnu par le Conseil à la délégation communautaire, exigeaient de nouvelles délibérations et un nouveau mandat pour leur apporter des réponses satisfaisantes. Les négociations furent donc suspendues pour quelques mois. La Commission examina les demandes d'Israël jusqu'en octobre 1963 et soumit à leur sujet un rapport au Conseil dans lequel elle expliquait clairement qu'elles outrepassaient les compétences communautaires du fait que la définition de la position de la Communauté dépendait des législations nationales. Les difficultés provenaient en fait du caractère spécifique des demandes israéliennes, soit parce que celles-ci n'intéressaient d'une manière particulière que l'un ou l'autre des Etats membres, soit parce qu'il s'agissait de produits de caractère général ; en particulier, le trafic de perfectionnement proposé par Israël était en contradiction avec la législation douanière des Etats membres. Toutes ces propositions exigeaient en outre l'abandon des principes du GATT. Les six premières propositions pouvaient cependant être négociées produit par produit, car chaque Etat membre était intéressé par un ou plusieurs produits.

e) La dernière phase des négociations.

Plusieurs mois s'écoulèrent entre les contre-propositions israéliennes et la reprise des négociations : lors de sa session des 3 et 4 février 1964, le Conseil chargea d'abord le COREPER d'examiner les propositions de la Commission afin de parvenir à un élargissement des offres susceptibles d'être avancées par la Communauté. Dans son rapport, la Commission souhaitait apparemment un accord commer-

(415) Voir détail dans *BAE*, 1576, 13 juin 1963, et *BAE*, 1704, 22 novembre 1963 ; *Débats du PE*, 22 janvier 1964, p. 75 et suiv. ; Doc. du PE, 8/1965, p. 11 et suiv.

cial limité entre la CEE et Israël (416). Cette nouvelle proposition reprenait en fait des suggestions préliminaires et élargissait simplement la gamme des produits sur lesquels la CEE pourrait accorder des facilités (417). Les travaux du COREPER parurent au Conseil satisfaisants dans l'ensemble comme base de départ pour conclure un accord limité. Lors de sa réunion des 24 et 25 février 1964, le Conseil chargea ensuite le COREPER d'élaborer le mandat nécessaire à la reprise des négociations avec Israël (418) puis, à sa session suivante des 9 et 10 mars 1964, il accepta le mandat élaboré en définissant la nature des engagements que la Communauté pourrait prendre à l'égard d'Israël. Les facilités discriminatoires proposées par Israël seraient complètement écartées du fait que le Conseil ne voulait pas que la CEE signe un accord incompatible avec les principes du GATT. Le procédé qui fut adopté présentait également l'avantage de ne pas exiger de modification du TEC ou de la législation douanière de la part de la Communauté ou de celle des Etats membres. Le mandat élaboré à cet effet s'inspira largement de la première proposition de la Commission, à l'exception de la suspension provisoire des positions tarifaires et des droits de douane sur une gamme élargie de produits en faveur d'Israël.

Les négociations reprirent avec Israël le 14 mars 1964 et se poursuivirent jusqu'à la fin d'avril 1964, date à laquelle les deux parties s'entendirent sur le projet d'accord proposé par la délégation de la CEE. L'accord fut paraphé en mai 1964 et signé en juin 1964 à Bruxelles.

C. — *Le contenu de l'accord.*

L'accord commercial signé entre la CEE et Israël portait sur trois ans, avec possibilité de prolongation, et accordait à celui-ci certaines facilités tarifaires telles que la suspension partielle du TDC sur une vingtaine de produits industriels et agricoles dans un rapport de 10 à 40 % des taux alors en vigueur.

Les suspensions concernaient les pamplemousses, jus de pamplemousses, avocats, bas en fibre synthétique, maillots de bain, vête-

(416) *Débats du PE*, 22 janvier 1964, p. 81 : M. J. REX, « Nous avons plutôt le sentiment qu'il faut commencer par un accord de caractère commercial, qu'il faut y insérer l'institution d'un organisme permanent qui serait une commission mixte... »

(417) *Ibid.*, p. 82.

(418) *Bulletin de la CEE*, avril 1964, p. 16, et mai 1964, p. 14.

ments de dessus en fibre textile synthétique, verre à vitre, etc., et une réduction d'environ 20 % pour un certain nombre de produits chimiques ainsi que pour des produits en aluminium.

D'autre part, les Etats membres qui, au moment de l'entrée en vigueur de l'accord, avaient des droits de douane supérieurs au TDC appliqueraient les taux prévus dans l'accord en alignant vers le TDC les droits de douane supérieurs à ce niveau.

La France, à son tour, appliquerait une libéralisation totale ou partielle sur des jus naturels d'agrumes et des segments de pamplemousse, et l'Italie en ferait de même pour certains bromures et sulfates de potassium.

Une Commission mixte examinerait les résultats de l'accord et, dans le protocole qui y était annexé, la Communauté accepta de discuter avec Israël au sein de la Commission mixte si la CEE concluait avec un ou plusieurs pays gros producteurs d'oranges un accord susceptible d'affecter substantiellement l'écoulement de ce produit sur le marché communautaire.

L'accord entra en vigueur le 1^{er} juillet 1964 (419).

D. — *Consultation du Parlement européen.*

Le PE fut consulté après le paraphe et avant la signature de l'accord, au cours de sa session de mai 1964, et c'est plutôt à titre d'information qu'il vota une résolution sur cet accord. Le PE joua en effet un rôle important dans la conclusion de l'accord commercial entre la CEE et Israël. Les différents débats consacrés à ce problème, ainsi que les questions écrites posées à la Commission et au Conseil, d'une part, et les multiples résolutions, rapports et contacts directs établis entre sa commission compétente et la Commission de la CEE, d'autre part, montrent l'intérêt que portait le PE à ce problème (420). Il semble d'ailleurs que cela le conduisit à exercer une pression politique sur le comportement du Conseil. En effet, le PE s'intéressa au problème d'Israël dès la demande officielle de celui-ci, c'est-à-dire dès novembre 1962. Les contacts directs avec le Parlement israélien, qui eurent lieu d'abord en 1963 (421) puis en 1964 sur l'invitation du président du

(419) Voir le texte de l'accord dans le *JOCE*, 1517/64.

(420) *JOCE*, n° 96, 2419/62; *JOCE*, n° 22, 6 février 1964, débats 21 novembre 1962, p. 110; *JOCE*, 27 mars 1963, p. 119 et suiv.; *JOCE*, 25 juin 1963, p. 46 et suiv., et surtout les débats du 22 janvier 1964 et du 9 mai 1964, p. 61 ainsi que les documents consacrés à ce problème, n° 24, 31, 125/1964, 8/1965.

(421) *Débats du PE*, 22 janvier 1964, p. 80 : M. Rey, « Une délégation de ce parlement

Parlement israélien, permirent au PE d'effectuer une mission d'étude en Israël et d'élaborer un rapport sur ses différents problèmes. Le PE, en portant cette question devant l'opinion publique, joua ainsi un rôle positif dans la conclusion dudit accord.

E. — *Le fonctionnement du mécanisme
de prise de décisions de la CEE
dans le cadre de l'accord CEE-Israël.*

Cet accord, d'un intérêt économique limité pour la CEE, devrait être envisagé par rapport surtout à ses aspects politiques. Comme nous l'avons montré ci-dessus, les difficultés rencontrées par la CEE au sujet de ses relations avec Israël débordaient très largement le plan économique et portaient principalement sur le plan politique. C'est d'ailleurs son aspect politique qui retarda tellement la conclusion d'un accord aussi modeste et qui explique pourquoi la délégation de la Communauté ne put agir qu'en simple négociateur. Le Conseil, qui avait formulé un mandat très précis qui ne laissait aucune marge de négociation ni à la délégation communautaire ni à la délégation israélienne, imposa en effet ses conditions à Israël, qui recherchait un rapprochement avec la CEE. Dans ce contexte, et malgré les opinions personnelles de certains de ses membres (422), il est important de signaler le réalisme de la Commission dont les premières propositions furent presque intégralement adoptées par le Conseil deux ans plus tard. Il est apparu à l'évidence que la Commission, qui ne disposait dans le cadre de ses compétences que de moyens d'action très limités, sut habilement orienter les travaux vers l'objectif défini par le Conseil, et ce malgré les divisions internes de celui-ci.

F. — *Exécution de l'accord.*

L'exécution de l'accord commercial entre la CEE et Israël — accord purement tarifaire — ne posa aucun problème et fut normale-

s'est rendue il y a près d'un an en Israël. Elle en a rapporté de très fortes impressions, les mêmes que j'ai éprouvées moi-même, il n'y a pas trois semaines, lors de la visite que j'ai faite à ce pays... »

(422) Déclaration de M. Mansholt, vice-président de la Commission de la CEE, selon laquelle « la CEE a commis une erreur en n'accordant à Israël qu'un accord commercial et non la qualité de membre associé, dont bénéficient la Grèce et la Turquie ». Interview accordée par M. Mansholt au journal *Davar* le 9 octobre 1964. Ce propos est rapporté dans le Doc. du PE, 8/1965, p. 14.

ment appliqué jusqu'au 30 juin 1967. Quant à son influence sur le commerce extérieur d'Israël pendant toute cette période, elle reste assez imprécise du fait que les exportations d'Israël ont progressé au même rythme tant vers la CEE que vers les autres pays du monde. Cette situation est mise en relief dans le tableau ci-après sur l'évolution du commerce israélien pour la période 1958-1970 (423) :

Evolution du commerce israélien, 1958-1970
(en millions de dollars)

Année	IMPORTATIONS			EXPORTATIONS		
	En provenance de :			Vers :		
	CEE	Reste du monde	Total	CEE	Reste du monde	Total
1958	111,5	321,7	433,2	31,2	105,2	136,4
1960	146	356,7	502,7	64,5	152,1	216,6
1961	181	405,3	586,3	69,4	175,9	245,3
1962	147,9	480,2	628,1	72,8	206,4	279,2
1963	154,9	516,6	671,5	106,4	243,1	349,5
1964	240,4	585,6	826	104,1	265,6	369,7
1965	202,2	635,3	837,5	122,1	307	429,1
1966	198	634,6	832,6	143,4	359,9	503,3
1967	183,4	571,2	754,6	160,8	397,5	558,3
1968	316,5	764,5	1081	169,3	470,9	640,2
1969	397,2	921,9	1319,1	187,5	536,5	724
1970	443,3	995,2	1438,5	205,7	574,9	780,6

Après la conclusion de l'accord, les exportations d'Israël vers la CEE sont passées de 106 millions de dollars en 1963 à 160 millions de dollars en 1967, soit une progression de 64 % ; au cours de la même période, les exportations israéliennes vers le reste du monde sont passées de 243 à 397 millions de dollars, soit une progression d'environ 60 % ; d'autre part, les importations israéliennes en provenance de la CEE sont passées de 154 millions de dollars en 1963 à 316 millions

(423) Source : Office statistique des Communautés européennes, *Bulletin mensuel*, mai 1969, p. 85; *Bulletin mensuel du Commerce extérieur*, janvier 1972, p. 93.

de dollars en 1968, année exceptionnelle, alors que pour les années intermédiaires elles se sont généralement situées aux environs de 200 millions de dollars. Les importations en provenance du reste du monde pour la même période sont passées de 516 à 764 millions de dollars, montrant ainsi une progression plus lente que pour les importations en provenance de la CEE. Il est vrai que les statistiques du commerce extérieur ne donnent qu'une idée partielle de la situation réelle.

D'après ce tableau, nous pouvons donc constater que l'accord entre la CEE et Israël n'a pas modifié radicalement leurs relations commerciales puisque les exportations israéliennes ont progressé au même rythme vers la Communauté et vers le reste du monde. On peut donc dire que les facilités tarifaires n'ont guère influencé les exportations israéliennes vers la CEE.

Comme la CEE ne dispose pas de statistiques sur les exportations antérieures des produits pour lesquels elle a accordé certaines facilités tarifaires (424), une analyse approfondie de la situation actuelle paraît impossible et on ne peut donc en tirer des conclusions précises.

La Commission mixte prévue par l'accord se réunit à Bruxelles pour la première fois en avril 1965 avec une délégation communautaire dirigée par M. Herbst, directeur général des relations extérieures de la Commission (425). La Commission mixte examina l'évolution des échanges commerciaux entre la CEE et Israël et se concentra notamment sur les importations d'agrumes et d'œufs. Parmi les suggestions de la Commission mixte, il faut signaler surtout celles qui étaient relatives aux produits industriels (426), mais la crise de juin 1965 en retarda sensiblement la prise en considération.

La deuxième réunion de la Commission mixte eut lieu en juin 1966 à Bruxelles ; après examen de l'évolution des échanges commerciaux entre la CEE et Israël, la Commission fit de nouvelles suggestions sur les segments de pamplemousse et sur certains produits chimiques. Le Conseil des ministres décida alors de suspendre à des taux réduits de 20 % les droits prévus par le TEC pour les segments de pamplemousse et certains produits chimiques ; les Etats membres appliquèrent immédiatement les droits ainsi réduits (427).

(424) *Dixième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 348 : « ... pour la plupart des produits mentionnés dans l'accord on ne dispose pas des statistiques correspondantes, ces produits étant englobés dans des positions statistiques beaucoup plus larges. »

(425) *Bulletin de la CEE*, juin 1965, p. 36.

(426) *Neuvième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 339.

(427) *Dixième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 347.

Par ailleurs, la délégation israélienne soumit séparément au président du Conseil et à celui de la Commission une note verbale et un mémorandum de son gouvernement par lesquels Israël exprimait le souhait d'entamer des négociations avec la CEE pour substituer à l'accord existant un accord commercial plus substantiel (428). Lors de sa session de décembre 1966, le Conseil autorisa la Commission à ouvrir des négociations préliminaires avec les autorités israéliennes (429). Ces conversations exploratoires commencèrent en janvier 1967 entre la délégation de la Commission, dirigée par M. Herbst, et la mission israélienne auprès de la CEE (430). En mars 1967, la Commission soumit son rapport au Conseil, puis, en juin 1967, un rapport complémentaire sur l'économie d'Israël. Le Conseil chargea alors un groupe *ad hoc* d'étudier les propositions de la Commission et de lui faire un rapport afin de définir les liens à établir entre la Communauté et Israël. Ce rapport fut examiné par le Conseil en décembre 1967 (431) et le président du COREPER en fit un compte rendu au Conseil en février 1968 (432). La question de la réserve française relative à la situation au Moyen-Orient resta toutefois en suspens.

D'autre part, en juillet 1967 (433), le Conseil prorogea l'accord commercial jusqu'au 30 juin 1968. De leur côté, les Pays-Bas présentèrent au Conseil en décembre 1968 un mémorandum sur la nécessité de conclure un accord entre Israël et la CEE (434). Le Conseil examina cette proposition en mars 1969 et demanda au COREPER de lui présenter un rapport complet dans les meilleurs délais (435). Un autre rapport fut également demandé à la Commission, en mai 1969, afin d'examiner les différents problèmes restant encore à approfondir dans le cadre des solutions en présence (436). Cette navette entre la Commission, le COREPER et le groupe *ad hoc* montrent clairement le manque de volonté politique au sein du Conseil au sujet de l'association d'Israël à la CEE.

La demande d'Israël fut soutenue par les organisations syndicales sur le plan européen (CISL et CISC), qui exprimèrent dans une lettre commune adressée à M. Hallstein, président de la Commission, leur

(428) *Bulletin de la CEE*, décembre 1966, p. 55.

(429) *Id.*, février, 1967, p. 43.

(430) *Id.*, mars 1967, p. 48.

(431) *Premier Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 413.

(432) *Bulletin de la CEE*, avril 1968, p. 60.

(433) *Id.*, décembre 1968, p. 60.

(434) *Id.*, mars 1969, p. 72.

(435) *Id.*, avril 1969, p. 72.

(436) *Id.*, juillet 1969, p. 90.

vive satisfaction devant l'ouverture de conversations exploratoires entre une délégation de la Commission et une délégation israélienne à la suite de la demande d'association présentée par Israël. Les deux organismes rappelèrent à cette occasion qu'ils approuvaient pleinement cette demande (437).

Evolution de la situation

La demande d'Israël fut longuement discutée au sein du Conseil. Après avoir conclu en 1969 des accords d'association avec la Tunisie et le Maroc (438), la CEE demanda une dérogation au titre du paragraphe 5 de l'article XXV de l'Accord général en vue de mettre simultanément en application, d'une part, l'entrée en vigueur de ces accords et, d'autre part, un régime « d'importation comportant le bénéfice d'une réduction préférentielle, sous certaines conditions, des droits du TDC au profit de certains agrumes originaires d'Israël et d'Espagne » (439). Mais les Parties contractantes refusèrent de reconnaître le bien-fondé des arguments communautaires et le Conseil, lors de sa session du 15 décembre 1969, autorisa la Commission à retirer la demande communautaire de dérogation (440). Il est intéressant de signaler que celle-ci fut retirée en décembre 1969, après la fin de la campagne d'agrumes dans ces deux pays et surtout après que le Conseil trouva un compromis à la demande d'association d'Israël.

Les Six étaient divisés en trois groupes au sujet de la conclusion d'un accord d'association entre la CEE et Israël. Alors que la France était politiquement et économiquement hostile à un tel accord (441), l'Italie, la Belgique et le Luxembourg lui étaient dans l'ensemble assez favorables, sauf que ces trois pays (surtout l'Italie) exprimaient certaines réserves sur le contenu économique d'un accord d'association (442). Enfin, la RFA et les Pays-Bas soutenaient la demande

(437) *Id.*, mars 1967, p. 63.

(438) L'accord d'association entre la CEE et la Tunisie fut signé le 28 mars 1969 et entra en vigueur le 1^{er} septembre 1969, tandis que l'autre accord fut signé le 31 mars 1969 et entra en vigueur à la même date. Voir *Bulletin de la CEE*, avril 1969, p. 72.

(439) *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, 1969, p. 403.

(440) Voir sur cette question *supra*, p. 64, 65; doc. du PE, 52/1969, p. 14 et suiv. et HENIG, Stanley, « The Mediterranean Policy of the European Community », dans *The New Politics of European Integration*, Ed. by IONESCU, Ghita. London, MacMillan, 1972, p. 189 et suiv.

(441) Il faut se rappeler qu'en France la démission du général de Gaulle et l'arrivée à la présidence de Georges Pompidou facilitèrent le changement d'attitude du Gouvernement français.

(442) HENIG, *op. cit.*, p. 187. Ce changement apparut lors de la réunion de juillet 1969. Voir *Le Monde*, 24 juillet 1969 : « La thèse française est la suivante : il y a possibilité de

israélienne (443). En octobre 1969, juste à la veille de la conférence au sommet de La Haye, les Six arrivèrent à un compromis politique sur une communication de la Commission, qui avait proposé un plan pour le développement équilibré de la CEE (444). Cette idée, approuvée et adoptée par le Conseil, fut reprise par M. Schumann, ministre français des affaires étrangères, sous forme de l'achèvement, l'approfondissement et l'élargissement de la CEE (445), et qui demanda par ailleurs d'accorder le même traitement pour tous les pays du bassin méditerranéen (445). Sur la demande expresse de la France, le Conseil des ministres établit un strict parallélisme entre les négociations de la CEE avec l'Espagne, bloquées par les Pays-Bas, et celles de la CEE avec Israël, bloquées par la France. Autrement dit, il n'y aurait pas de mandat du Conseil pour négocier avec l'Espagne, tant qu'il n'y aurait pas de directive relative à l'accord de la CEE avec Israël. Selon ce compromis, les deux accords furent parallèlement négociés d'octobre 1969 à mai 1970, date à laquelle ils furent signés, pour entrer en vigueur en octobre 1970 (447).

Ces négociations furent rapidement menées par une délégation de la Commission, et les représentants des Etats membres y assistèrent en tant qu'observateurs. A propos de cet accord, la CEE subit plusieurs pressions venant notamment des milieux d'affaires, des Six et des milieux politiques (448).

Ces pressions prirent un autre aspect avec l'ouverture des discussions sur un accord d'association. Ces actions se bornèrent la plupart du temps à de simples prises de position ou à des déclarations publiques, mais d'une manière plus systématique et plus intensive que précédemment. La Commission devint le centre de ces pressions : les

conclure avec Israël un accord préférentiel, mais cela, dans l'intérêt de tous les Etats membres, devrait être soumis à deux conditions : d'une part, que soient explorées dans les prochaines semaines les intentions des autres pays de cette région du Moyen-Orient ... que les partenaires de Paris soient disposés à envisager favorablement les accords que ces pays autres qu'Israël pourraient, eux aussi, demander à la Communauté. »

(443) HENIG, *op. cit.*, p. 189; *Le Monde*, 3 mars 1970.

(444) Ces précisions nous ont été fournies par les fonctionnaires de la CEE lors de nos entretiens du 7 octobre 1970 à Bruxelles.

(445) Ces principes furent adoptés lors de la Conférence au sommet de La Haye les 1^{er} et 2 décembre 1969. Voir *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, 1969, p. 11.

(446) En septembre 1969, la mission de la République arabe unie fit part à la Commission du souhait de son gouvernement d'engager des négociations en vue de la conclusion d'un accord commercial préférentiel avec la CEE. Voir *Troisième Rapport*, *op. cit.*, p. 372; *Le Monde*, 3 mars 1970.

(447) *Bulletin de la CEE*, août 1970, p. 52.

(448) Doc. du PE, 221/1969; 167/1970, etc.

hommes d'affaires et les industriels communautaires y prirent le pas sur les hommes politiques. Les appels téléphoniques, les visites à la Commission, les demandes d'informations et de précisions sur l'accord négocié démontrent notamment que l'accord d'association entre la CEE et Israël fut un des rares cas à avoir mobilisé les milieux d'affaires privés des Six.

CHAPITRE II.

DOMAINE CONTIGU

SECTION I^{re}. — **Domaine commercial :** **l'accord commercial entre la CEE et le Nigéria**

Durant la période étudiée, l'accord commercial entre la CEE et le Nigéria occupa une place importante dans les relations extérieures de la CEE, tant par sa portée politique que par son caractère particulier. Cet accord constitua en effet le premier signe d'ouverture de la Communauté vers les pays anglophones d'Afrique et sa structure fut différente de ce que nous avons vu jusqu'à présent ; enfin, ces relations provoquèrent de vives réactions de l'extérieur pour en empêcher la conclusion. Par ailleurs, l'opposition entre la France et les Pays-Bas constatée au sujet de cet accord particulier mérite quelques remarques sur le fonctionnement interne de la CEE.

1. — LA DEMANDE NIGÉRIANE.

Le Nigéria fut le premier pays anglophone d'Afrique à avoir demandé à la Communauté, lors des négociations pour l'adhésion de la Grande-Bretagne, la conclusion d'un accord commercial avec la CEE. Cette première tentative, lors de l'échec de l'adhésion britannique, ne fut pas couronnée de succès. La déclaration d'intention annexée à l'Accord de Yaoundé offre en fait aux autres pays africains trois perspectives :

- a) L'accession à cette convention, selon la procédure prévue à son article 58 ;
- b) L'accord d'association comportant des droits et obligations réciproques, notamment dans le domaine des échanges commerciaux ;
- c) Des accords commerciaux en vue de faciliter et de développer les échanges entre la Communauté et ces pays (1).

(1) Cette déclaration d'intention fut notifiée aux Etats intéressés et ultérieurement publiée dans la réponse à une question écrite posée par le Parlement européen : voir le texte dans *JOCE*, 181, 2866/63.

Juste après la signature de l'Accord de Yaoundé, le Nigéria soumit le 10 septembre 1963 une note et un mémorandum à la Commission de la CEE, par lesquels il demandait l'ouverture de négociations avec la Communauté pour renforcer et maintenir les relations économiques avec les Six (2).

Cette demande fut favorablement accueillie par la Commission et par le Conseil, qui autorisa l'ouverture de conversations exploratoires entre la Commission et la délégation nigériane dès novembre 1963.

A. — *La négociation.*

Le Nigéria souhaitait conclure un accord *sui generis* lui permettant de conserver ses débouchés traditionnels dans l'Europe des Six pour le cacao, les produits oléagineux, etc. (3). Jusqu'à la crise du Biafra, le Marché commun constitua en fait un débouché extrêmement favorable pour les exportations du Nigéria, qui dépassaient de loin ses importations en provenance de la CEE : de 1961 à 1965, la balance commerciale entre la Communauté et le Nigéria révéla en faveur de celui-ci un solde positif qui fut (en millions de dollars) de 64 en 1961, 78 en 1962, 80 en 1963, 59 en 1964 et 70 en 1965 (4). En demandant un accord *sui generis*, le Nigéria voulait donc conserver ses débouchés traditionnels en Europe, et ce afin d'assurer l'industrialisation prévue par son premier plan de développement pour 1962-1968.

Les conversations exploratoires commencèrent en novembre 1963 entre la Commission et une délégation nigériane (5). Mais sans attendre la décision du Conseil sur les conversations exploratoires, le Nigéria demanda en janvier 1964 l'ouverture officielle de négociations avec la Communauté, en vue de conclure un accord selon la deuxième formule figurant dans la déclaration d'intention relative aux pays tiers ayant une structure comparable à celle des pays africains associés (6). Le Conseil chargea alors le COREPER d'étudier le rapport de la Commission et de dégager, dans un projet de mandat de négociation,

(2) Voir le texte du mémorandum nigérien dans le doc. du PE 134/1966, p. 17.

(3) Les deux autres possibilités offertes au Nigéria par la déclaration d'intention ne pouvaient lui donner satisfaction car il n'était pas principal fournisseur de la Communauté pour aucun des produits qu'il exportait vers les Six. Sa situation économique ne lui permettait pas non plus l'accession à l'accord de Yaoundé.

(4) Voir les tableaux annexés au doc. du PE 134/1966, p. 13 et suiv.

(5) Lors de ces conversations exploratoires, la délégation de la Commission fut présidée par MM. J. Rey et H. Rochereau : *Bulletin de la CEE*, janvier 1964, p. 20.

(6) *Bulletin de la CEE*, mars 1964, p. 30.

quelle pourrait être l'attitude de la Communauté à l'égard des différents problèmes soulevés par la demande du Nigéria.

La France émit cependant une série de réserves qui empêchèrent le Conseil d'adopter un mandat de négociation. Ces réserves portaient sur deux points essentiels : d'une part, l'appartenance du Nigéria au Commonwealth et l'incompatibilité de ce statut avec celui d'un pays associé à la CEE et, d'autre part, les conséquences éventuelles de cette association sur les relations existant entre la CEE et l'EAMA.

a) Les raisons de l'opposition de la France.

Il faut approfondir les raisons de l'opposition de la France pour comprendre non seulement l'évolution des travaux au sein des Six, mais aussi les différentes concessions que la France réussit à obtenir en cédant partiellement sur ses exigences.

L'attitude de la France à l'égard de la demande nigériane était peut-être, a-t-on dit, le prolongement d'un ancien conflit politique : le Nigéria avait en effet rompu en 1961 ses relations diplomatiques avec la France lorsque celle-ci avait fait exploser au Sahara sa bombe atomique, relations qui ne furent rétablies qu'en 1965 (7). Mais cette explication serait insuffisante si l'on ne tenait compte d'un autre facteur, qui fut déterminant : l'appartenance au Commonwealth du Nigéria. Autrement dit, celui-ci ne pouvait appartenir à la fois à deux zones de préférences, celle de la CEE et celle du Commonwealth. La Communauté devait donc résoudre cette difficulté tout en respectant les principes du GATT. La Commission trouva la solution avant même l'ouverture des négociations et, dès février 1964, une seconde série de conversations exploratoires fut engagée à cet effet entre la Commission et la délégation nigériane.

La France demanda par ailleurs la modification du premier projet de mandat de négociation élaboré par le COREPER après les conversations exploratoires car, selon elle, ce mandat devait clairement préciser qu'il fallait défendre les intérêts de l'EAMA. Grâce à ce second point, la France fit accepter à ses cinq partenaires certains avantages sur quatre produits d'exportation de l'EAMA (8).

(7) BLOOM, Bridget, *The Agreement Between the EEC and the Republic of Nigeria*. Rapport présenté au colloque de l'Association pour le développement de la science politique européenne en novembre 1966 (non publié), p. 8.

(8) Doc. du PE, n° 134/1966, p. 6 : cacao en fèves, huile d'arachide, huile de palme, bois plaqué et contre-plaqué.

Ce n'est qu'après avoir obtenu gain de cause sur ces deux points que la France accepta enfin le texte modifié du mandat.

b) L'ouverture des négociations.

Le texte du mandat adopté par le Conseil était net et précis : la Commission conduirait les négociations auxquelles les observateurs des Etats membres assisteraient sans intervenir. M. Rochereau fut désigné comme président de la délégation communautaire.

Selon les termes du mandat, la Commission négocia d'abord les problèmes relatifs aux produits nigériens sur le marché britannique et sur celui de la CEE. Les premières négociations commencèrent en juillet 1964. La délégation de la Communauté était conduite, suivant le niveau du chef de la délégation nigérienne, soit par M. Rochereau, soit par M. Van der Lee, directeur général du Département d'outre-mer de la Commission. Le mandat formulé par le Conseil fut épuisé lors des deux premières négociations et la Commission demanda un complément de mandat pour poursuivre les travaux. Cette fois encore, la France avança de nouvelles exigences : ce mandat devait permettre d'obtenir du Nigéria de vrais avantages commerciaux en faveur de la CEE. Le mandat ne put donc être élaboré qu'après l'acceptation de ce principe par le Nigéria.

La négociation reprit en février 1965 et les deux délégations tombèrent rapidement d'accord sur des dispositions commerciales. Cet accord ne parut cependant guère satisfaisant à la France, qui réclama certaines améliorations à l'offre du Nigéria (9), avec, cette fois-ci, le soutien de l'Italie et de la Belgique. La délégation des Pays-Bas, soutenue par les Allemands, proposa par contre une liste de 26 produits de moindre importance commerciale sur le commerce nigérien. Le Nigéria accepta ainsi d'accorder une légère réduction tarifaire sur certaines exportations de la CEE. Après l'élaboration de cette liste, le Conseil put donner le second complément de mandat (10).

(9) *Bulletin de la CEE*, juin 1965, p. 38 : « Le problème le plus débattu, resté toutefois encore ouvert, a été celui de la réciprocité que le Nigéria devrait donner à la CEE en échange des avantages commerciaux que cette dernière est disposée à lui octroyer. »

(10) La date de ce mandat est importante, car la France, en acceptant le complément de ce mandat pour la poursuite des négociations, obtint également l'ouverture officielle de négociations avec le Maroc et la Tunisie. Ces deux pays demandèrent leur association fin 1963 et les négociations proprement dites ne purent commencer qu'au mois de juillet 1965, c'est-à-dire au moment même où le Conseil élaborait le mandat relatif à la négociation avec le Nigéria, et celui qui concernait la Tunisie et le Maroc : *Bulletin de la CEE*, août, 1965, p. 64.

c) Les interventions étrangères.

Les négociations entre la CEE et le Nigéria suscitèrent l'intervention des Etats-Unis et celle de la Grande-Bretagne. Ces deux puissances voulaient empêcher la conclusion de cet accord, qui pouvait créer dans le monde de nouvelles zones de préférences. M. G. Ball, secrétaire d'Etat américain, critiqua d'abord le système préférentiel dans son ensemble (11), puis les Etats-Unis entreprirent une démarche officielle auprès de la Communauté (12). Les Américains souhaitaient la suppression progressive de toute discrimination commerciale dans le monde et étaient par conséquent hostiles à l'accord d'association entre la CEE et le Nigéria, accord qui selon eux fortifierait la création d'un « système commercial préférentiel forcément discriminatoire à l'égard des pays s'en trouvant exclus » (12).

Le Gouvernement britannique fit également une démarche auprès de la Communauté : il attira en août 1965 l'attention de la Communauté européenne sur le fait que la création de zones de préférences était contraire aux principes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (12). Les deux démarches ne modifièrent toutefois pas la politique de la CEE.

d) La poursuite des négociations.

La Commission poursuivit les négociations pendant toute l'année 1965 et jusqu'à fin mai 1966. Pendant toutes ces négociations, qui durèrent presque deux ans, les deux délégations ne se rencontrèrent en fait que six fois. Les travaux internes des Six, à cause de l'opposition permanente de la France, avancèrent en effet très lentement. Dans ces négociations, la Commission n'eut aucune liberté d'action car elle exécuta des mandats bien définis, et la division interne de la Communauté ne lui laissa pas de marge de négociation. Du fait que la position de la Communauté sur différents points en discussion était définitive, la délégation nigériane devait accepter telles quelles les propositions de la Communauté si elle voulait arriver à un accord quelconque avec celle-ci, ce qu'elle fit d'ailleurs. A part deux ou trois questions, les deux délégations acceptèrent la proposition de la Communauté qui avait été définie par le Conseil.

(11) *Dept. of State Bull.*, 50, n° 1295, avril 1964, p. 657-662 : discours prononcé par G. Ball à Genève le 20 avril 1964 à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

(12) Voir détail dans le doc. du PE 134/1966, p. 5.

L'attitude de la délégation des Pays-Bas à l'égard du Nigéria est très intéressante, car certains rapprochements directs semblent avoir eu lieu entre les deux délégations. Citons l'élaboration de la liste de 26 produits et contrepartie des avantages consentis par la Communauté, sur la demande de la France. Cette contrepartie fut en fait très habilement choisie car elle ne représentait pour le Nigéria que 9 % des exportations totales de la CEE et « un peu plus de 4 % de l'ensemble des importations nigérianes » (13). De plus, la réduction tarifaire de 1 à 3 % ne pouvait pas représenter un avantage substantiel. L'accord d'association entre la CEE et le Nigéria put être finalement signé le 27 mai 1966 à Bruxelles.

B. — *Le contenu de l'accord.*

L'accord de Lagos contenait un préambule, cinq titres, trois protocoles et onze déclarations explicatives annexées à l'acte final. Le régime général des échanges était identique à celui qui avait été prévu par l'accord de Yaoundé. Il visait à l'établissement d'une zone de libre-échange donnant accès aux exportations du Nigéria aux mêmes conditions que les produits de l'EAMA. Les produits nigériens importés bénéficiaient à cet égard dans les Etats membres du désarmement douanier et de l'abolition des taxes d'effets équivalant à des restrictions qualitatives, conformément au Traité de Rome et aux décisions d'accélération. Néanmoins, pour tenir compte des intérêts des EAMA, le traité prévoyait pour quatre produits l'ouverture par la Communauté de contingents tarifaires annuels pour le Nigéria. Ces contingents, établis sur la base de la moyenne des importations de ces produits dans la Communauté pour les années 1962/63 et 1964, seraient annuellement augmentés de 3 %.

Les intérêts du Nigéria seraient pris en considération par la Communauté lors de l'élaboration de la politique agricole commune, pour tous les produits agricoles nigériens homologués et concurrents des produits européens.

Les produits originaires de la Communauté, quant à eux, bénéficieraient de l'élimination des droits de douane et taxes d'effets équivalant à de tels droits que le Nigéria appliquait à l'importation de ces produits dans son territoire, et ne feraient pas l'objet de restrictions quantitatives.

(13) Doc. du PE, 134/1966, p. 8.

Le Nigéria, de son côté, pouvait maintenir ou établir des droits de douane et taxes d'effets équivalant à de tels droits, ainsi que des restrictions quantitatives pour répondre aux nécessités de son développement et aux besoins de son industrialisation. La clause de la nation la plus favorisée serait en tout cas appliquée par le Nigéria aux produits originaires des Etats membres. Il pouvait également percevoir, dans certaines conditions, des droits à l'exportation sur ces produits à destination des Etats membres. Il était entendu que, sous réserve de la compatibilité avec les principes et dispositions de l'accord, celui-ci ne faisait pas obstacle au maintien et à l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange entre le Nigéria et un ou plusieurs Etats tiers.

En matière de politique commerciale, des informations et des consultations étaient prévues pour les mesures relatives aux échanges commerciaux avec des Etats tiers, lorsque celles-ci pouvaient porter atteinte aux intérêts d'une des parties.

a) Autres dispositions.

Sur le droit d'établissement et les services, le Nigéria assurait aux ressortissants et aux sociétés des Etats membres, sans discrimination, le traitement de la nation la plus favorisée, sauf si ce traitement résultait d'accords régionaux et à condition que les Etats membres concernés accordent de leur côté les mêmes avantages.

Dans la mesure où la circulation des marchandises et des services était libérée en application de l'accord, les Parties contractantes autorisaient les paiements y afférents, ainsi que le transfert des capitaux de ceux-ci au Nigéria et aux Etats membres.

Le Nigéria traitait d'autre part sur un pied d'égalité les ressortissants et sociétés des Etats membres en ce qui concernait les investissements réalisés par eux, les mouvements de capitaux et les paiements courants en résultant, ainsi que les transferts afférents à ces opérations.

b) Dispositions institutionnelles.

L'accord institua un Conseil d'association, qui disposait d'un pouvoir de décision dans certains cas, pouvait formuler des recommandations, devait procéder périodiquement à l'examen des résultats du régime d'association, compte tenu des objectifs de celui-ci, et avait une compétence et un fonctionnement identiques aux autres conseils

d'association, sauf qu'il n'existait pas de comité d'association : aucun comité de caractère permanent n'était en effet prévu dans l'accord. Celui-ci prévoyait la possibilité de contacts entre le PE et le Parlement nigérian, mais non entre les représentants des intérêts professionnels.

Une instance arbitrale, composée d'un arbitre désigné par chaque partie et d'un troisième arbitre désigné par le Conseil d'association, devait résoudre les différends concernant l'interprétation et l'application de l'accord qui ne pouvaient être réglés à l'amiable par le Conseil d'association.

c) Les dispositions générales et finales.

L'accord fut conclu pour une période allant jusqu'au 31 mai 1969, date à laquelle expirait la convention de Yaoundé, mais pouvait être dénoncé avec un préavis de six mois. Un an avant l'expiration de l'accord, la Communauté et le Nigéria devaient examiner et déterminer d'un commun accord les dispositions à prendre pour une nouvelle période. L'accord ne prévoyait pas de système de coopération financière et technique. Le Nigéria avait le droit d'être informé de toute demande d'adhésion ou d'association d'un Etat à la Communauté. Enfin, l'accord déterminait les conditions de son entrée en vigueur. Nous n'analyserons pas ici les annexes et les déclarations interprétatives, qui dépassent de loin le cadre de notre étude.

Lors de sa session du 28 juin au 1^{er} juillet 1969, le Conseil des ministres arrêta le texte de l'accord d'association entre la CEE et le Nigéria, et désigna M. Luns, président du Conseil en exercice, et M. Rochereau, membre de la Commission comme plénipotentiaires (14) pour signer l'accord au nom de la Communauté.

d) Consultation du Parlement européen.

L'engagement pris par M. Luns, lors de la consultation d'association entre la CEE et la Turquie, fut respecté par le Conseil : selon cette nouvelle formule (15), un échange de vues devait avoir lieu entre le Conseil et la Commission parlementaire compétente, et ce dès avant la signature des accords d'association et sans tenir compte de l'interprétation formelle donnée par le Conseil à l'article 238. Ce système

(14) *Bulletin de la CEE*, août 1966, p. 55.

(15) Voir déclaration de M. Luns dans *Débats du PE*, 28 novembre 1963, p. 144.

fut favorablement accueilli par celui-ci et fut appliqué pour la première fois à l'occasion de l'accord d'association entre la CEE et le Nigéria. Les commissions compétentes du PE tinrent le 11 juillet 1966 une réunion au cours de laquelle le président du Conseil en exercice les informa confidentiellement et officieusement de l'accord (16). Cette nouvelle pratique fut également critiquée par le PE qui ne put en fait exercer une influence quelconque sur l'élaboration de l'accord. De plus, comme ce fut le cas avec les autres accords d'association, la consultation officielle eut lieu *après* la signature de l'accord, c'est-à-dire en novembre 1966 (17).

Les dispositions relatives au droit d'établissement, au service et au paiement, etc., nécessitaient, selon le Conseil des ministres, une ratification de l'accord par chaque Etat membre (18), ratification qui n'est pas encore faite.

2. — L'ATTITUDE DES PRINCIPAUX ACTEURS.

A. — *L'attitude du Conseil.*

Durant toutes ces négociations, le Conseil adopta une attitude dure et rigide du fait que le mandat qu'il avait élaboré ne permettait pas à la Commission de mener de vraies négociations ; de plus, la position définie par le Conseil ne varia pas du tout pendant les différentes phases des négociations. Cette attitude ne peut se comprendre que si l'on prend en considération le comportement de chaque Etat membre : à l'intérieur de la CEE, un marchandage interne eut lieu entre les Pays-Bas, défenseurs du Nigéria, et la France, défenseur de l'EAMA.

1. Les Pays-Bas soutenaient la candidature du Nigéria pour des raisons économiques et politiques : il s'agissait d'abord du premier pays anglophone d'Afrique qui négociait avec la Communauté et, de plus, son potentiel économique, sa population et ses richesses pétrolières le mettaient en tête des pays de ce continent. Les Pays-Bas estimaient donc que, lors de l'adhésion britannique à la Communauté,

(16) Il faut cependant signaler que le texte définitif de l'accord fut approuvé par le Conseil le 1^{er} juillet ; cet échange de vues eut lieu le 11 juillet et la signature le 16 juillet 1966.

(17) La réunion du Conseil d'association CEE-EAMA, lors de sa session de mai 1966 à Tananarive, eut lieu conformément à l'accord de Yaoundé ; les pays associés ne firent pas d'objection à cet accord, tout en précisant leurs préoccupations économiques.

(18) Il faut toutefois signaler que « le Conseil n'a pas suivi l'avis opposé de la Commission de la CEE ». Voir doc. du PE, 134/1966, p. 4.

cet accord pourrait constituer un modèle type pour les autres pays du Commonwealth.

A chaque occasion, les Pays-Bas appuyèrent clairement la cause nigériane : les contacts établis officiellement entre la délégation nigériane et l'observateur néerlandais d'une part (19), et la position de M. Luns au Conseil des ministres d'autre part (20) en sont une bonne preuve. A titre d'exemple, citons la solution proposée par les Pays-Bas au complément de mandat en 1964 et plus tard, en 1965, la préparation de la liste de 26 produits en contrepartie des facilités accordées par la Communauté.

En bref, les Pays-Bas voyaient dans cet accord un signe d'ouverture de la Communauté vers les pays anglophones d'Afrique, qui pourrait être suivi par d'autres accords ; le problème des pays du Commonwealth serait ainsi sensiblement allégé lors de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

2. L'attitude de la France paraît intéressante pour deux raisons : d'une part, la France agit dans cette négociation comme le défenseur des pays africains associés et non comme un Etat membre de la Communauté, d'autre part, elle fit tout son possible pour empêcher l'ouverture des négociations, puis pour bloquer la conclusion d'accords en demandant des contreparties commerciales, etc. ; et même, à la dernière minute, la décision du président de la République française fut considérée comme nécessaire pour parapher l'accord d'association entre la CEE et le Nigéria (21). La contrepartie obtenue par la Communauté ne présentait pas en fait un intérêt économique pour elle car une réduction de 1 à 3 % du tarif nigérian, sur 26 produits communautaires, était un geste plus symbolique qu'économique.

3. L'attitude des autres pays membres peut être qualifiée de modérée. Nous avons vu ainsi la Belgique et l'Italie soutenir la position

(19) BLOOM, *op. cit.*, p. 9.

(20) *Cahier mensuel de documentations européennes*, juin 1964, p. 68 et suiv. : M. Luns répondant à une question de Nederhorst à la seconde Chambre néerlandaise précisa que « les exigences actuelles émises par la France n'ont pas été mentionnées au moment où les accords formels sont intervenus en la matière, lors de la signature du Traité de Yaoundé. Ces accords sont notamment applicables au Nigéria et le Gouvernement néerlandais ne comprend guère pourquoi il est fait actuellement opposition à l'ouverture de négociations avec le Nigéria. Le Gouvernement néerlandais met tout en œuvre, tant à l'occasion de contacts bilatéraux qu'au sein du Conseil de la CEE, afin de convaincre le Gouvernement français de reconsidérer son point de vue. Le Conseil des ministres ne dispose pas de moyens autres que la force de persuasion des arguments avancés par les Etats membres. »

(21) BLOOM, *op. cit.*, p. 8.

de la France au sujet de la contrepartie demandée au Nigéria, et la RFA apporter son soutien aux Pays-Bas. L'attitude des autres Etats membres détermina en fin de compte la position du Conseil.

B. — *L'attitude de la Commission.*

Devant la divergence interne des Etats membres, la Commission préféra jouer le rôle d'un négociateur technique : elle conduisit les négociations au nom de la Communauté mais sans jouir d'une liberté d'action. Sa position fut en effet assez inconfortable tant à l'intérieur de la CEE que lors des négociations, car elle fut obligée de satisfaire les exigences de la France pour pouvoir arriver à un résultat. Mais cette tendance lui enleva sa liberté d'action tant sur le plan interne qu'externe. Dans ses propositions elle dut prendre en considération ce facteur pour obtenir l'approbation du Conseil. Sur le plan des négociations, elle ne pouvait qu'appliquer ce mandat, autrement l'arrangement réalisé n'aurait jamais été approuvé par le Conseil. Faisant preuve de tact et de diplomatie, la Commission respecta donc la lettre et l'esprit du mandat de négociation et ne créa pas de complications. Par ailleurs, la crise de juin 1965, qui pesa lourdement sur la dernière phase des négociations, l'obligea à adopter une attitude réservée et prudente à l'égard de la conduite des négociations.

La responsabilité politique des négociations fut confiée à M. Rey et à M. Rochereau, mais, après la première conversation exploratoire, le premier ne participa pas directement à la poursuite des négociations, et le second dirigea une fois la délégation communautaire tout en confiant à M. Van der Lee, directeur général de la Direction générale de la Commission, l'accomplissement des travaux. Les observateurs des Etats membres assistèrent aux négociations sans intervenir directement sur le déroulement de celles-ci. Mais des contacts directs entre l'observateur néerlandais et la délégation nigériane, et des contacts réguliers entre les observateurs et la Commission, en dehors des négociations, furent assez fréquents.

C. — *Le rôle du Parlement européen.*

Le rôle du PE reste négligeable dans la conclusion de cet accord. D'abord le PE ne montra pas d'intérêt particulier pour ce problème, alors qu'il l'avait fait pour l'EAMA ou pour Israël. Après chaque négociation, des échanges de vues eurent régulièrement lieu entre la

Commission de la CEE et la commission compétente du PE. Comme nous l'avons déjà signalé, la procédure suivie au sujet de la consultation du PE marquait un progrès autant formel qu'opérationnel par rapport aux consultations antérieures du PE : le président du Conseil en exercice donna avant la signature des explications à la Commission du PE au sujet de l'accord paraphé. La consultation n'eut lieu qu'après la signature de l'accord et, comme les parlementaires le firent remarquer, le PE ne disposait d'aucun moyen pour influencer l'accord négocié. Comme la Commission de la CEE, il n'estimait pas nécessaire la ratification de l'accord par les Etats membres. Enfin l'appellation proposée par la Commission parlementaire nous paraît erronée puisqu'il s'agit d'un accord de « coopération économique » et non d'une vraie association selon la définition de l'article 238 du Traité de Rome (22).

3. — LA SITUATION APRÈS LA GUERRE DU BIAFRA.

L'accord signé le 16 juillet 1966 à Lagos n'est pas entré en vigueur à ce jour, la France et le Luxembourg étant les deux derniers pays qui n'ont pas encore ratifié l'accord en question (23) et les autres Etats membres n'ayant pas encore déposé les instruments de ratification (23). L'accord d'association entre la CEE et le Nigéria n'était donc pas entré en vigueur à la date d'expiration de l'Accord de Yaoundé, c'est-à-dire au 31 mai 1969. La situation actuelle reste assez compliquée sur le plan tant juridique que politique. La ratification de l'accord fut retardée jusqu'à la fin de la guerre du Biafra. Entre-temps, la période pour laquelle l'accord a été signé est arrivée à son terme : sans que celui-ci puisse entrer en vigueur.

Le Nigéria, après l'adhésion britannique à la CEE, a négocié avec les ACP l'accord de Lomé (24).

(22) Voir détail dans le doc. du PE, 134/1966, p. 22, et *Débats du PE*, 28 novembre 1966, ainsi que les résolutions adoptées à la même séance.

(23) M. Rochereau : « En ce qui concerne le désir de M. Dehousse de voir intervenir la Commission auprès des Etats membres pour qu'ils laissent l'accord en suspens jusqu'à ce que la situation soit complètement éclaircie au Nigéria, dans la mesure où ce problème est hautement politique, la seule action éventuelle de la Commission ne peut s'exercer qu'à l'égard des Etats membres de la Communauté. Je répète que je ne puis pas m'engager, me porter fort pour la Commission à l'heure où nous parlons, mais je vous promets, ainsi qu'au Parlement, que dès la semaine prochaine la Commission sera saisie de la demande précise que vous venez de lui adresser. » Voir détail dans *Débats du PE*, 30 septembre 1968, p. 38.

(24) Voir *infra*, p. 496.

SECTION II. — Associations

1. — L'ASSOCIATION ENTRE LA CEE ET LA GRÈCE.

L'association entre la CEE et la Grèce présente plusieurs aspects intéressants, tant dans le contexte de l'année 1959, au cours de laquelle la demande de la Grèce fut officiellement présentée à la Commission, que dans le contexte des relations extérieures de la CEE. La Grèce fit en effet son choix politique en faveur de la CEE dès le 8 juin 1959, alors que se déroulaient à Paris des négociations sur une zone européenne de libre-échange entre les pays de l'OCDE (OECE). Cette demande d'association avec la CEE avait une importance politique et économique dans les relations économiques européennes car la Grèce était le premier pays en Europe et le deuxième dans le monde (25) à demander l'ouverture de négociations avec la CEE en vue de conclure un accord d'association. Cette demande posait cependant d'innombrables problèmes économiques, politiques et juridiques à la CEE du fait que, en juin 1959, la CEE se trouvait en pleine formation et qu'aucun problème concernant une association bilatérale — entre la CEE et un pays tiers — n'avait encore été discuté à fond au sein de la CEE. De plus, les questions relatives à la politique agricole commune, qui intéressaient et intéressent encore en premier lieu la Grèce, n'avaient pas été réglées. Malgré ces difficultés politiques internes, la position défendue par la CEE pendant toute la durée des négociations sur la zone de libre-échange obligeait la Communauté à prouver son ouverture aux autres pays européens. Pour leur démontrer que la CEE ne constituait nullement un obstacle aux négociations d'une zone européenne de libre-échange, mais bien un noyau solide autour duquel pourrait se constituer l'organisation économique de l'Europe, la demande d'association de la Grèce ne pouvait donc avoir qu'un résultat positif.

Mais, sur le plan du mécanisme de prise de décisions de la CEE, la négociation entre la Grèce et la CEE constituait pour la Communauté une première épreuve, dure et complexe. L'examen de cette négociation, de sa conclusion et de l'exécution de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce s'imposent donc pour mieux comprendre

(25) La Tunisie a été le premier pays dans le monde à avoir demandé l'ouverture de négociations avec la CEE pour donner une orientation à ses futures relations économiques. Voir le détail dans le *Bulletin de la CEE*, septembre 1959, p. 30.

le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE dans le cadre de ses relations extérieures. A cet effet, nous examinerons d'abord la négociation et le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE, tant sur le plan interne que sur le plan des négociations, puis le résultat obtenu et, enfin, l'exécution de l'accord.

A. — *Elaboration de la décision.*

a) Demande d'association de la Grèce.

Le Gouvernement grec demanda l'association de son pays à la CEE par une note (26) déposée le 8 juin 1959 devant la Commission. Sur l'avis favorable de celle-ci, le Conseil des ministres examina cette demande au cours de sa session du 15 juillet 1959 et autorisa la Commission à ouvrir des conversations exploratoires avec le représentant du Gouvernement grec.

La note présentée par le Gouvernement grec à la Commission de la CEE était justifiée par trois motivations :

1^o Importance d'une relation commerciale entre la Grèce et la CEE ;

2^o Liens spirituels existant entre la Grèce et la CEE ;

3^o Position géographique importante de la Grèce pour la défense de l'Europe libre (27).

En effet, les échanges commerciaux avec la CEE occupaient et occupent encore une place très importante dans le commerce extérieur de la Grèce. Les importations en provenance de la CEE constituent environ 35 à 38 % des importations globales de la Grèce, et les exportations de la Grèce à destination de la CEE se montent à 30 ou 33 % des exportations globales de la Grèce (28).

La place importante de la CEE dans le commerce extérieur de la Grèce ne fut pourtant pas l'unique raison de sa demande d'association à la CEE. L'aspect politique de la question motiva ou du moins renforça cette démarche, du fait qu'en 1959 presque un cinquième, soit 20 % des exportations de la Grèce, se dirigeait vers les pays de

(26) Voir le texte de cette note dans le *Bulletin de la CEE*, mars 1959, p. 28.

(27) *Ibid.*

(28) Doc. du PE, 65, 1964/65.

Commerce extérieur de la Grèce avant son association à la CEE
(en millions de dollars)

Année	IMPORTATIONS				EXPORTATIONS			
	CEE	Reste du monde	Total	% de la CEE	CEE	Reste du monde	Total	% de la CEE
1958	204.7	360.2	564.9	36	98.1	133.7	231.8	42
1959	191.9	273.2	465.1	41	83.1	129.4	212.5	39
1960	236.1	465.9	702	33	66.8	136.4	203.2	32
1961	272.2	441.8	714	38.1	68.1	155.2	223.3	30.4

Source : *Bulletin mensuel du commerce extérieur*, Office de statistique des Communautés européennes, janvier 1972, p. 90, complété par les données *PE*, document 65, 1964-1965.

l'Europe socialiste (29). De plus, certains journaux occidentaux (30) prétendaient que « les Russes avaient fait courir le bruit, parmi les agriculteurs grecs, que leur production serait condamnée à rester invendue et à pourrir s'ils n'obligeaient pas le gouvernement à augmenter son commerce avec le bloc oriental » (31).

Il semblait d'autre part que le Gouvernement américain avait montré à plusieurs reprises l'importance qu'il attachait à l'association de la Grèce et de la Turquie à la CEE (32). D'ailleurs, toute une série d'événements extracommunautaires semblait préparer une atmosphère politique favorable à cette demande. Avant d'introduire officiellement sa demande d'association à la CEE, la Grèce déploya une vaste campagne diplomatique auprès des Etats membres, en particu-

(29) *Bulletin de la CEE*, novembre 1961, p. 6, M. Rey, « La conclusion de l'accord d'association avec la Grèce », « L'amélioration des échanges commerciaux helléniques avec les pays du Marché commun permettra à la Grèce de s'orienter moins vers les marchés de l'Est pour se tourner franchement vers les pays occidentaux. En 1960, les pays de la CEE n'occupaient que la deuxième place, supplantés par les pays de l'Est dans le volume des importations en provenance de la Grèce. La Grèce a toute raison de se réjouir de voir s'éloigner le danger de dépendre trop des pays de l'Est pour les ventes de produits agricoles en particulier ... »

(30) Voir détail dans le *Times* du 28 septembre 1960.

(31) REUTER, *Les organisations européennes*, op. cit., p. 411 : « L'URSS était en état d'adresser à la Grèce des propositions qui auraient placé celle-ci dans sa dépendance économique. Les Etats-Unis, de leur côté, estimaient qu'il appartenait, d'une manière générale, aux pays européens de supporter une plus large part du fardeau de l'aide financière dans le monde, spécialement en ce qui concerne l'Europe elle-même. »

(32) Voir *Dept. of State Bull.*, vol. XV, n° 1039, 25 mai 1959, p. 741.

lier auprès de l'Italie qui était le plus directement touchée par cette perspective. Dans ce contexte, il faut signaler l'important voyage du 10 janvier 1959 de M. Fanfani, président du Conseil italien, qui eut des entretiens en Grèce avec M. Caramanlis, son homologue grec, pour résoudre certaines questions en suspens comme le règlement des réparations de guerre ou les biens italiens en Grèce (33), questions qui trouvèrent semble-t-il une solution. Le communiqué final précisa d'ailleurs qu'il avait été convenu de « chercher à résoudre, dans un esprit d'amitié et de compréhension, les problèmes que pose pour la Grèce la création du Marché commun » (34). Lors de la visite des souverains grecs à Rome du 19 au 21 mai 1959, M. Averoff, ministre grec des affaires étrangères, eut également des entretiens importants avec son homologue italien sur la question de l'association de la Grèce à la CEE (35).

Un climat favorable à la demande de la Grèce fut préparé par la Conférence au sommet des Quatre Grands à Paris, la note soviétique aux Etats-Unis au sujet de la Turquie, de l'Iran, de la RFA, etc. (36), plus directement la visite du président Eisenhower en Grèce et en Turquie en décembre 1959 (37), et le voyage de M. Caramanlis, président du Conseil grec, aux Etats-Unis. Pour des raisons aussi bien économiques que politiques, les Etats-Unis étaient partisans de l'association de la Grèce et de la Turquie à la CEE.

L'aspect politique de l'association paraît donc beaucoup plus convaincant que son aspect économique, car les relations commerciales avec la Grèce ou avec la Turquie ne présentaient pas un intérêt économique tellement important pour la CEE.

b) La négociation entre la CEE et la Grèce.

Lors de sa session de juillet 1959, le Conseil des ministres accepta à l'unanimité la demande d'association de la Grèce après avoir entendu la communication de la Commission, et chargea celle-ci d'entamer des conversations exploratoires avec le représentant de la Grèce.

(33) Voir *Corriere della Sera*, 11 janvier 1959.

(34) Voir le détail dans *La Documentation française, Chroniques étrangères, Italie*, n° 213, 10 février 1959, p. 7.

(35) *Il Tempo*, 22 mai 1959; *Corriere della Sera*, 22 mai 1959.

(36) *Dept. of State Bull.*, vol. XLVI, n° 1070, 28 décembre 1959, p. 933 : « The initiative of Turkey associate member to the European Common Market was also examined and hope was expressed that such an association would foster solidarity among those countries... »

(37) *Ibid.*

Les premières conversations exploratoires se déroulèrent du 10 au 12 septembre 1959 à Bruxelles entre une délégation de la Commission et une délégation du Gouvernement grec (38) et les secondes conversations exploratoires eurent lieu à Bruxelles en novembre 1959. Ces conversations exploratoires eurent pour but de dégager quelles pourraient être les modalités de l'association envisagée entre la CEE et la Grèce.

Selon la délégation grecque, l'association envisagée devait se baser sur une union douanière et la Communauté devait fournir à la Grèce une aide financière pour assurer son développement économique. L'association devait inclure par ailleurs la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux, l'harmonisation des politiques commerciales entre la CEE et la Grèce et l'écoulement des produits agricoles grecs dans la CEE. A la suite de chaque conversation exploratoire, la Commission présenta au Conseil un rapport sur l'état d'avancement des travaux, et les deux parties se mirent d'accord pour clore ces contacts après la seconde session des conversations exploratoires. Entre-temps, toute une série de contacts eurent lieu entre les dirigeants italiens et grecs au sujet de l'association de la Grèce avec la CEE.

Le Président du Conseil grec, M. Caramanlis, et son Ministre des affaires étrangères, M. Averoff, arrivèrent à Rome pour une visite officielle le 9 novembre. Les entretiens portèrent surtout sur l'association de la Grèce avec la CEE. La conférence de presse tenue le 10 novembre au Centre de réconciliation internationale (39) et plus encore le communiqué final (40) montrèrent l'importance attribuée à ces entretiens par la Grèce, qui craignait en effet que l'Italie ne suscite des difficultés avant l'ouverture des négociations.

i. LE CARACTÈRE DES CONVERSATIONS EXPLORATOIRES.

Les conversations exploratoires, qui devinrent par la suite le début

(38) Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, avril 1959, p. 22.

(39) *Gazetta del popolo*, 11 novembre 1959; *La Documentation française*, op. cit. Pella a déclaré : « les formules techniques qui permettraient aux deux pays un développement associé dans le cadre du Marché commun européen sont à l'étude. Il m'est agréable de confirmer à M. Averoff qu'en ce qui nous concerne nous envisageons une telle association avec une sympathie particulière. »

(40) *Corriere della Sera*, 12 novembre 1959; *La Documentation française*, op. cit., n° 233, 10 décembre 1959 : « Au cours des entretiens, on a procédé à un examen des exigences présentées par le Gouvernement grec, relativement à l'association de la Grèce au Marché commun. Les exigences seraient examinées par l'Italie dans le cadre de la CEE avec le plus grand esprit de compréhension et d'amitié. »

d'une négociation entre la CEE et l'Etat tiers demandant l'association ou la conclusion d'un accord commercial, ont un caractère souple et informel. Souple, car, en premier lieu, il n'y a pas de directive qui puisse engager la responsabilité de la Communauté, et, en second lieu, cette phase n'entre pas dans le cadre de négociations officielles. Il s'agit en effet de s'informer mutuellement des intentions et des possibilités offertes par les parties.

ii. LES PREMIÈRES DIFFICULTÉS AU SUJET DES DIRECTIVES DE NÉGOCIATION.

Lors de sa session du 23-24 novembre 1959, le Conseil des ministres chargea le Comité des représentants permanents d'élaborer, en collaboration avec la Commission, les termes du mandat à confier à cette dernière pour qu'elle puisse engager, « selon les formules analogues à celles de l'article 111 du Traité de Rome », des négociations avec les représentants du Gouvernement grec (41).

Un premier problème se posait à la CEE à propos du type de mandat qu'il fallait confier à la Commission pour la conduite des négociations. Fallait-il lui donner un mandat assez souple pour qu'elle tienne le Conseil informé du déroulement des négociations d'une manière suivie, permettant ainsi au Conseil de préciser son attitude si nécessaire (42), ou bien fallait-il lui confier une directive précise et limitée afin de compléter son contenu quand cela deviendrait utile?

A l'inverse de la Commission qui souhaitait un mandat souple « lui accordant explicitement la faculté de convoquer le cas échéant des groupes d'experts nationaux pour l'étude de certains problèmes particuliers », les Six voulaient créer un comité spécial qui pourrait apporter toute l'assistance technique nécessaire à la Commission (43).

Les Etats membres et la Commission ne purent par ailleurs se mettre d'accord sur le fondement juridique du mandat, autrement dit déterminer s'il fallait se fonder sur l'article 228, sur l'article 238, ou sur les deux à la fois.

Le Conseil poursuivit ses travaux en décembre 1959 et janvier 1960 pour décider de la directive à confier à la Commission pour l'ouverture des négociations avec le Gouvernement grec. N'ayant pu résoudre

(41) Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, mai 1959, p. 36.

(42) *BAE*, 597, 15 janvier 1960 : « ... suite à la conclusion des conversations exploratoires, la Commission aurait établi un premier avant-projet de texte d'accord avec la Grèce qui pourra servir comme base des négociations. Il paraît toutefois que des incertitudes et des difficultés subsistent pour ce qui concerne essentiellement à accorder à la Grèce dans le domaine agricole. »

(43) *BAE*, 603, 22 janvier 1960; *Times*, 13 janvier 1960, p. 13.

les difficultés analysées ci-dessus, le Conseil prit deux séries de décisions : l'une concernant le rôle de la Commission dans le cadre de cette négociation, et l'autre ayant trait aux principes généraux sur lesquels seraient basées à l'avenir les négociations entre la CEE et un Etat tiers.

iii. LES PRINCIPES CONCERNANT LA CONDUITE DE NÉGOCIATIONS PAR LA COMMISSION.

a) Un comité spécial du Conseil assistera la Commission pour la convocation d'experts et l'examen des problèmes particuliers ;

b) La Commission fera son rapport au Conseil selon l'état d'avancement des négociations ;

c) Une directive générale conviendra mieux à la poursuite des négociations en raison du problème agricole, etc., et la directive comprendra surtout les points pour lesquels les Six sont d'accord (44).

Ce comité spécial eut pour tâche spécifique de préparer la position des Six concernant les négociations. Autrement dit, il ne participa pas à la négociation conduite par la Commission mais put convoquer des experts et examiner les problèmes particuliers de cette négociation. Ce comité fut formé des fonctionnaires du Comité des représentants permanents, avec parfois la participation directe des ambassadeurs à ses travaux (45).

Le Conseil définit d'une manière générale le contenu du mandat de négociation, avec une directive qui comprenait les points sur lesquels les Six s'étaient mis d'accord. Les autres aspects sur lesquels le Conseil ne pouvait définir sa position ne seraient discutés dans la négociation qu'avec l'accord du Conseil (46).

iv. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS À UNE NÉGOCIATION ENTRE LA CEE ET UN ETAT TIERS.

a) Les négociations avec un pays donné et leur issue ne doivent pas constituer nécessairement un précédent pour d'autres négociations ;

b) La négociation politique et la portée économique (la structure

(44) *BAE*, 603, 22 janvier 1960.

(45) *Bulletin de la CEE*, mars 1960, p. 26.

(46) Le problème agricole et l'aide financière étaient exclus du premier mandat de négociation. Seuls les aspects généraux comme l'union douanière ou la phase transitoire furent discutés lors des premières négociations.

institutionnelle à mettre éventuellement sur pied) à donner aux accords d'association avec les pays tiers doivent faire l'objet de réflexions d'ordre général pour pouvoir *définir une politique* (47) ;

c) Au cas où la réalisation d'un accord d'association aurait pour conséquence qu'un ou plusieurs Etats membres de la Communauté devraient en supporter les charges ou les suites dommageables, il est indispensable de trouver dans le cadre communautaire des mesures compensatoires adéquates qui permettent de rétablir l'équilibre ainsi perturbé. Les instruments facilitant l'adoption de ces mesures ne font certainement pas défaut (48).

Ces trois principes ont une portée plus pragmatique que théorique. Le Conseil ne voulait pas en effet définir une politique d'association sur laquelle seraient basées toutes les associations entre la CEE et un ou des Etats tiers, mais désirait étudier séparément chaque demande d'association afin de trouver une solution répondant aux caractéristiques de la demande en question. Autrement dit, chaque demande d'association devait être examinée dans son propre contexte plutôt que dans le cadre d'une politique et une association conclue entre la CEE et un Etat tiers ne constituerait donc pas un précédent pour une association différente. La réalisation concrète de chaque association entre la CEE et un Etat tiers constituerait ainsi les premiers jalons d'une politique d'association communautaire et la politique de la Communauté en cette matière ne serait concrétisée qu'à travers des cas précis.

Quant au cadre intérieur de la Communauté, celle-ci chercherait à accorder les compensations nécessaires à l'Etat membre dont les intérêts économiques ou commerciaux seraient lésés par une association avec un Etat tiers. Le Conseil savait donc parfaitement que les conséquences économiques et commerciales d'une association entre la CEE et la Grèce pèseraient d'une manière inégale sur les Etats membres, et en fait que le fardeau économique de l'association pèserait lourdement sur l'économie italienne. La Communauté accepta par conséquent le principe d'accorder à l'Italie des compensations internes sur d'autres questions afin de maintenir un équilibre économique intérieur qui pouvait être menacé par l'association avec la Grèce.

(47) Ce principe a été défini lors d'une réunion du Conseil des ministres tenue à Rome.

(48) *BAE*, 613, 4 février 1960.

v. LES DIFFICULTÉS INTERNES À LA CEE À PROPOS DE L'ASSOCIATION AVEC LA GRÈCE.

Toute une série de difficultés qui surgirent entre le Conseil et la Commission d'une part, et entre les Etats membres d'autre part ne permirent pas au Comité des Représentants permanents et à la Commission de se mettre d'accord sur un mandat de négociation. Le Conseil et la Commission étaient partagés au sujet du mandat à confier à la Commission. Alors que le Conseil estimait qu'il fallait définir avec précision les limites des engagements à assumer dans le cadre de l'association, la Commission souhaitait avoir un mandat souple lui laissant une marge de négociation, afin de pouvoir négocier efficacement.

Entre les Etats membres, les difficultés apparurent au sujet de l'organisation de l'aide financière en faveur de la Grèce. Sur cette question, trois hypothèses furent vainement étudiées :

a) La Banque européenne d'investissements devait s'occuper de l'aide financière accordée à la Grèce par une extension de sa compétence géographique et une augmentation de ses ressources financières ;

b) L'action de la Banque devait être assortie de la création d'un instrument financier *ad hoc* pour les interventions que la Banque ne pouvait assurer ;

c) Compte tenu des doutes sur la possibilité de la Banque européenne d'investissements de satisfaire la totalité de l'action d'aide financière de la Communauté à la Grèce, il fallait prévoir la constitution d'un fonds spécial communautaire assurant le financement de toutes les formes envisagées d'aide à la Grèce. Dans ce cas, la compétence de la Banque européenne d'investissements resterait limitée au cadre des Six (49).

Ces difficultés techniques internes à la CEE montrent que celle-ci malgré le principe de l'ouverture de négociations avec la Grèce et malgré la conclusion des conversations exploratoires ne pouvait définir une ligne directrice de négociation ; en fait, elle ne put résoudre les difficultés relatives à la négociation ou certains problèmes internes à la CEE avant l'ouverture des négociations, mais bien au cours de celles-ci. C'est ce qui explique pourquoi la CEE a mis presque six mois

(49) Voir détail dans *BAE*, 613, 4 février 1960; *Times*, 2 février 1960, p. 9.

à définir les termes d'un mandat de négociation avant d'entamer les négociations avec la Grèce.

vi. LE CONTENU DE LA PREMIÈRE DIRECTIVE.

Le premier mandat de négociation qui fut élaboré par le Comité des représentants permanents et par la Commission ne couvrait pas tous les problèmes discutés au cours des conversations exploratoires. Ce mandat général ne concernait en effet que les points sur lesquels il n'existait aucune divergence de vues entre les Etats membres. C'est pourquoi ce premier mandat de négociation ne put aborder des problèmes importants comme l'écoulement des produits agricoles grecs chez les Six, l'harmonisation des politiques entre la CEE et la Grèce ou le montant et les conditions de l'aide financière à la Grèce (50).

La Commission aurait pu recourir au Comité spécial ou au Comité des représentants permanents, ou bien demander la convocation spéciale du Conseil des ministres pour obtenir des précisions ou compléter son mandat de négociation selon l'état d'avancement des négociations. La Commission ne disposa toutefois que d'un seul moyen pour résoudre les difficultés éventuelles des négociations : recourir directement au Conseil. Compte tenu de leurs compétences restreintes, ni le Comité spécial ni le Comité des représentants permanents ne pouvaient en effet éclairer la Commission sur les points difficiles de la négociation.

Mais le Gouvernement grec, constatant le retard de la CEE dans l'ouverture officielle des négociations, avait réagi : M. Caramanlis, président du Conseil grec, convoquait au début du mois de mars les ambassadeurs des Etats membres à Athènes et leur exposait les soucis de son gouvernement à propos du retard apporté à la poursuite des négociations.

La négociation proprement dite commença enfin le 21 mars 1960 à Bruxelles, entre la Commission et la délégation grecque.

vii. ORGANISATION INTERNE DU TRAVAIL AU SEIN DE LA CEE.

Du fait que la Commission avait été choisie comme négociateur de la CEE, l'organisation interne de son travail fut confiée à M. Jean Rey, commissaire chargé des relations extérieures, et c'est donc à lui qu'est revenue la responsabilité politique de la négociation (51). La

(50) *BAE*, 628, 26 février 1960, et 623, 22 février 1960.

(51) *APE débats*, 18-19 septembre 1960, p. 23. La DG I — relations extérieures — assura le rôle de négociateur. Les autres DG participèrent aux travaux lorsqu'une question con-

participation à la négociation des autres commissaires et des autres divisions était prévue en fonction des sujets de discussion. D'autre part, le Comité spécial pour l'association de la Grèce créa deux groupes de travail pour examiner le problème agricole et le problème financier. Sur le premier point, les Six proposaient à la Grèce deux arrangements globaux, selon lesquels la CEE procéderait sans délai à l'ouverture progressive de ses frontières aux importations agricoles de la Grèce, et pour les autres produits en question, libéraliserait ses échanges dans une seconde phase (52).

Le Comité spécial n'assista pas aux négociations conduites par la Commission, mais il se réunit sur convocation du négociateur pour examiner le déroulement des négociations, et même parfois pour préparer directement la réunion du Conseil des ministres relative à cette question.

Par ailleurs, deux tendances apparurent au sein des Six au sujet du contenu éventuel de l'accord d'association :

a) La CEE pouvait signer un accord général d'association avec un décalage entre l'objectif final et l'union douanière ; ou bien b) La CEE pouvait s'orienter vers un accord d'association étroite comportant des engagements détaillés et précis et un calendrier serré (53).

Le Conseil laissa d'abord la Commission négocier les problèmes secondaires de l'association avant de définir sa position sur les questions importantes.

viii. LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS.

Le premier mandat de la Commission fut accompli dès les premières négociations. Pour pouvoir poursuivre ses travaux, la Commission demanda donc un complément de mandat sur trois points essentiels :

a) La Communauté devait préciser *grosso modo* le montant de l'aide financière qu'elle pourrait apporter à la Grèce avec des conditions particulièrement favorables ;

b) La Communauté devait clarifier sa position sur la demande de la Grèce concernant l'élargissement de la liste des produits agricoles

cernait leur secteur, par exemple DG III — marché extérieur — pour les questions douanières, DG VI — agriculture.

(52) BAE, 657, 28 mars 1960.

(53) BAE, 665, 6 avril 1960.

pour lesquels la Communauté ouvrirait ses frontières aux importations grecques au rythme prévu par le Traité ;

c) La Communauté devait définir les facilités et les garanties qu'elle pourrait fournir aux importations de tabac grec.

Les premiers résultats des négociations furent examinés par le Comité spécial le 22 avril 1960. Sur les deux derniers points de la demande de la Grèce, le représentant de l'Italie demanda a) d'inclure sur la liste « A » (54) les agrumes, les raisins, etc. ; b) d'accélérer le processus de réduction tarifaire sur son tabac. En fait, cela signifiait une mise en vigueur anticipée du Tarif extérieur commun pour les tabacs en provenance des pays tiers, c'est-à-dire que le taux de 30 % *ad valorem* prévu dans le Tarif extérieur commun devait être rapidement appliqué aux exportations de tabac de l'Etat tiers. Cela exigeait également un engagement d'achat du tabac grec par les monopoles d'Etat français et italien, d'où une menace directe pour les intérêts économiques de l'Italie au sein des Six.

Après une réunion restreinte du Conseil des ministres italien, présidée par M. Segni, à laquelle participèrent les principaux ministres intéressés à l'association de la Grèce (cette réunion se tint au Ministère des affaires étrangères) ainsi que M. Catani, représentant permanent, le Gouvernement italien définit la position italienne comme suit :

« L'association de la Grèce à la CEE a une signification tant politique qu'économique :

» Les nouvelles concessions demandées à l'Italie ont dépassé l'extrême limite des concessions possibles sur le plan économique.

» Les cercles intéressés ont fait état d'une certaine perplexité qui a rendu difficile la position du Gouvernement italien pour définir son point de vue » (55).

Ce durcissement de la position italienne créa un certain malaise dans la poursuite des négociations. La Communauté envisagea pour la première fois d'adopter des contingents tarifaires en faveur de certains produits grecs qui n'avaient pas été inclus dans la liste « A ». Mais la demande allemande concernant la modification du Tarif extérieur commun relatif au tabac brut empêcha la Communauté de

(54) La liste « A » concernait les produits pour lesquels la Communauté ouvrirait ses frontières à la production de la Grèce.

(55) *BAE*, 676, 22 avril 1960 ; *The Times*, 21 avril 1960, p. 10, et 2 mai 1960, p. 11 : « Economic society in Greece delay in link with economic Greek desire for a voice in world affairs ».

définir rapidement sa position sur cette question. L'idée d'une aide financière avantageuse, accompagnée de bonifications d'intérêt, fut considérée comme acquise, sans toutefois que les détails techniques en soient réglés (56).

ix. LA RÉACTION DES CULTIVATEURS ITALIENS DE TABAC.

La question du tabac suscita d'abord la réaction de l'office italien de tabac (57), puis celle des cultivateurs italiens de tabac. L'assemblée générale de l'Union des cultivateurs de tabac (Unione Tabacchi-culturi Italiani) se réunit le 5 mai 1960 à Rome. Après une prise de position défavorable à l'association de la Grèce, la résolution adoptée faisait état des soucis des cultivateurs italiens de tabac au sujet de l'association de la Grèce. Selon cette résolution, les cultivateurs italiens de tabac exprimaient leur opposition à l'association de la Grèce à la CEE, en considérant « les dommages certains qu'elle provoquerait pour la culture italienne du tabac » (58).

x. LES NOUVELLES DIFFICULTÉS POUR DÉFINIR UN COMPLÉMENT DE MANDAT.

Après la négociation du mois de mai, le Conseil estima qu'il était nécessaire de donner une directive plus souple à la Commission de manière à faire avancer les négociations sans que celle-ci soit limitée par le cadre trop strict du premier mandat de négociation. Mais cette volonté n'eut aucune influence sur la suite des négociations, car le nouveau mandat, dont le contenu ne fut difficilement défini qu'après de longs mois de discussion interne, ne permettait à la Commission de prendre aucune initiative importante au nom de la Communauté sans l'autorisation préalable du Conseil ou de l'Etat intéressé.

La France était revenue sur la réserve qu'elle avait émise sur le tabac grec, mais cela ne suffit pas à assurer le démarrage des négociations. Les démarches de différents Etats tiers et d'Etats membres comme la République fédérale d'Allemagne et les pays du Benelux au sujet de la modification du Tarif extérieur commun sur le tabac brut créèrent un état d'incertitude au sein des Six. Il fallut discuter

(56) La visite effectuée par M. Luns en Grèce, à la fin du mois d'avril, lui permit de discuter avec M. Averoff, ministre grec des affaires étrangères, du problème de l'association de la Grèce à la CEE. Voir détail dans *BAE*, 679, 26 avril 1960.

(57) *Agricoltura*, mars 1960, p. 99.

(58) *BAE*, 687, 6 mai 1960; et *Agricoltura*, 6 juin 1960, p. 84. « L'agricoltura nel campo nazionale — A Roma si è svolta l'Assemblea dell'Unione Tabacchi-culturi Italiani che ha compreso, fra l'altro, la propria contrarietà all'associazione della Grecia alla CEE, in considerazione degli inevitabili. »

les deux aspects de ce problème du tabac : celui qui intéressait directement le tabac grec, c'est-à-dire le calendrier de l'abaissement du tarif douanier communautaire sur les importations de tabac grec, et celui qui touchait au taux du Tarif extérieur commun applicable aux importations de tabac en provenance des Etats tiers, venant après la proposition de la République fédérale d'Allemagne de modifier de 30 % *ad valorem* à un droit mixte — droit spécifique et assorti d'une perception minimale et maximale, voire d'un pourcentage de droit *ad valorem*.

Sur le plan des négociations, une autre difficulté, de principe celle-là, surgit entre la CEE et la Grèce au sujet de l'engagement que devait prendre celle-ci, conformément aux règles du Traité de Rome, sur l'ouverture de ses frontières à la production industrielle de la Communauté. Les Six estimaient que l'application de ces propositions devait représenter la règle, avec toutefois des possibilités d'exception ; par contre, la Grèce souhaitait l'inverse, et soutenait que l'application du rythme du Traité devait être l'exception et non la règle. Devant cette situation complexe, M. Rey entreprit un nouveau tour des capitales pour en discuter directement avec les six gouvernements (59), et pour tâcher d'assouplir leurs positions respectives sur l'un ou l'autre des aspects de la négociation. Pour bien illustrer cette situation, il nous faut d'abord examiner la divergence de vues qui existait entre le Conseil et la Commission, et les réactions du Parlement européen et de la Grèce à ce sujet.

Divergence de vues entre le Conseil et la Commission.

La Commission voulait accomplir sa tâche de négociateur en assumant entièrement ses responsabilités. Autrement dit, elle tenta de trouver les solutions qui pouvaient rallier la majorité des pays membres et clore ainsi la négociation proprement dite en soumettant le plus rapidement possible un projet d'accord global. Lorsque cette solution n'était pas réalisable, elle poursuivait les négociations jusqu'à ce que les Six se mettent d'accord sur l'ensemble des questions négociées. Dans ce second cas, l'accord ne pouvait être conclu que sur l'approbation unanime du Conseil (60). La Commission présenta des solutions au Conseil, qui lui fit savoir qu'elle ne pouvait aller au-delà

(59) BAE, 719, 15 juin 1960, *Le Monde*, 14 juin 1960.

(60) BAE, 740, 9 juillet 1960.

du mandat qui lui avait été confié, et demanda à M. Rey que l'accord ne soit pas paraphé avant l'acceptation du Conseil.

La visite de M. Rey dans les six capitales ne permit pas de résoudre les difficultés internes, et la poursuite des négociations s'en trouva ralentie et devint plus difficile.

La réaction de l'Assemblée parlementaire européenne.

L'Assemblée parlementaire européenne, qui attachait une grande importance à cette question, fut régulièrement informée par le représentant du Conseil assistant à ses débats et par les renseignements fournis par le Commissaire à sa Commission compétente. Différentes questions écrites et orales furent posées à la Commission au sujet de l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations (61).

La Commission refusa d'admettre que les négociations aient abouti à une impasse. Elle précisa cependant que les délibérations entre la Commission et le Conseil le 11 mai à Luxembourg avaient eu un caractère constructif, et qu'elle espérait que les négociations se poursuivraient désormais d'une manière favorable. Ces prises de position eurent le mérite de porter devant l'opinion publique les difficultés constatées dans les négociations.

Les différentes tentatives du Gouvernement grec.

Le Gouvernement grec, pour sa part, prit différentes initiatives pour tenter d'assouplir la position de certains pays membres. Au début du mois de juillet, M. Caramanlis, président du Conseil grec, eut à Paris des entretiens avec le Gouvernement français sur l'association de la Grèce à la CEE (62). Certains prétendirent même que le Premier Ministre grec avait demandé l'intervention du général de Gaulle auprès de Rome (63), mais le Gouvernement italien démentit aussitôt ces nouvelles. De son côté, M. Averoff, ministre grec des affaires étrangères, rencontra son homologue italien à Rome (64), puis prit contact avec M. Rey pour, d'une part, lui transmettre les résul-

(61) Voir *JOCE*, 10 juin 1960; *Annuaire de l'Assemblée parlementaire européenne*, 1960/61, p. 457 et 523.

(62) Voir la déclaration de M. Caramanlis dans *Le Monde*, 15 juillet 1960, et *Times*, 18 juillet 1960, p. 7 : « Averoff who had talks in Rome before proceeding to Paris, said on his return that all obstacles — which are objective difficulties — are being removed and expressed the hope that the year old negotiation with the Six would soon be concluded successfully... »

(63) *BAE*, 742, 12 juillet 1960 : « Non seulement il n'y a lieu à aucune intervention, parce que les positions des Six sont parfaitement solidaires, souligne-t-on à Rome, mais l'Italie est certainement le pays qui a avancé les propositions les plus favorables à la Grèce... »

(64) Voir *Times*, 9 juillet 1960, p. 5; et 18 juillet 1960, p. 7.

tats de ses contacts avec les différents gouvernements et, d'autre part, pour lui demander que la CEE accorde à la Grèce des garanties concrètes (65).

De leur côté, les producteurs grecs de tabac transpirent aux producteurs italiens de tabac un mémorandum leur proposant « une collaboration dans le cadre de l'adhésion de la Grèce à la CEE ». Selon ce mémorandum la Grèce et l'Italie ne couvriraient ensemble que 21,7 % des importations de tabac de la CEE — 19,7 % pour la Grèce et 2 % pour l'Italie. Des possibilités vraiment considérables existaient donc pour les producteurs des deux pays, sans que l'un ne doive nuire à l'autre (une collaboration pouvait, par contre, favoriser et faciliter les efforts d'expansion) (66).

xi. LE POINT DE LA NÉGOCIATION.

Les exportations agricoles de la Grèce vers la Communauté.

L'Italie, pays le plus directement touché, pouvait assouplir sa position en acceptant l'élargissement de la liste « A » (67) à l'exception notamment du vin et des agrumes. La France émettait une réserve au sujet du fromage grec. La Grèce voulait que ces deux produits soient inclus dans la liste « A », mais les Six refusèrent cette proposition.

L'aide financière.

Les Pays-Bas maintenaient leur réserve à propos des anciennes dettes de la Grèce (68), mais, autrement, les Six étaient d'accord pour accorder à la Grèce des bonifications d'intérêts sur les emprunts que celle-ci pourrait contracter en vue d'effectuer certains travaux d'infrastructure. Mais les difficultés techniques n'étaient toujours pas réglées.

Le tabac.

Tant sur le plan interne que sur le plan des négociations, le pro-

(65) BAE, 740, 9 juillet 1960; et 742, 12 juillet 1960.

(66) BAE, 723, 18 juin 1960.

(67) La liste « A » comprendrait les mesures relatives aux produits grecs que les Six étendraient aux systèmes qu'ils appliquent entre eux et la Grèce. La liste « C » comprendrait les produits pour lesquels la libéralisation totale serait complète à la fin de la période transitoire de vingt-quatre ans. Voir *Times*, 2 mai 1960, p. 11.

(68) BAE, 744, 14 juillet 1960. Il s'agissait de la démarche de la Grèce au sujet de la réserve hollandaise sur les anciennes dettes de la Grèce.

blème du tabac constituait la partie la plus difficile des travaux. Les deux aspects en étaient d'ailleurs inséparables.

Sur le plan interne : la proposition de l'Allemagne, soutenue par les pays du Benelux, envisageait de substituer au droit du tarif douanier sur le tabac brut, de 30 % *ad valorem*, un droit mixte spécifique et *ad valorem*. Cette proposition était favorablement accueillie par la France, mais non par l'Italie. Un droit mixte — droit *ad valorem* et perception spécifique minimale et maximale — était proposé par la Commission, qui prévoyait une perception minimale de 30 dollars pour 100 kg bruts et de 40 dollars par 100 kg nets (69).

De son côté, l'Italie estimait qu'il était indispensable d'augmenter la perception minimale jusqu'à 100 dollars par 100 kg, au moins pour la catégorie de tabac « Sumatra ». La France refusait que la Communauté fixe un plafond quelconque et les pays du Benelux — compte tenu de leurs industries de transformation — souhaitaient que la Communauté s'approvisionne en tabac brut dans les pays tiers les plus variés du monde et dans des conditions compétitives (70).

Sur le plan tarifaire, les Etats-Unis et les autres producteurs de tabac demandaient avec insistance la diminution du droit *ad valorem* sur le tabac (71).

Sur le plan des négociations : la Grèce avait demandé, tout d'abord, la franchise pour le tabac et l'augmentation du droit *ad valorem*, ainsi que la perception spécifique minimale de 43 dollars par 100 kg. D'autre part, la Grèce demandait que la France et l'Italie s'engagent à acheter le tabac grec. Ces deux pays refusèrent toutefois de prendre l'engagement d'acheter le tabac grec. La France acceptait cependant le principe d'augmenter de 10 % chaque année ses importations de tabac grec, et l'Italie d'accorder une certaine préférence à la Grèce pour ses achats de tabac oriental.

Le Tarif extérieur commun.

La Grèce demandait que les droits du Tarif extérieur commun ne soient pas modifiés sans son accord préalable sur huit produits inté-

(69) M. Luns, au cours de la conférence de presse tenue à la fin de la réunion du Conseil des ministres, rappela « la forte pression américaine sur les Six afin qu'ils abaissent les tarifs sur les tabacs et, d'autre part, le souhait de la Grèce de voir un tarif extérieur aussi élevé que possible », *Le Monde*, 22 juillet 1960; *Times*, 21 juillet 1960, p. 10.

(70) *BAE*, 750, 21 juillet 1960.

(71) *BAE*, 776, 3 septembre 1960; *New York Times*, 21 juillet, 10 et 24 septembre 1960; *Times*, 23 septembre 1960, « Greek Test Case of EEC Entry ».

ressant particulièrement son économie. La Communauté, elle, semblait disposée à accorder certaines possibilités pour un ou deux produits. En demandant sa participation à part entière à l'élaboration de la politique agricole commune sur quatorze produits, la Grèce plaça la Communauté devant un problème fort complexe (72).

La contrepartie demandée à la Grèce.

Les Six estimaient que la Grèce devait appliquer le rythme normal de libéralisation des échanges et des réductions douanières aux deux tiers de ses importations en provenance de la CEE (73).

Sur la base de ces indications générales, la Commission fut autorisée à reprendre les négociations avec la Grèce, mais ce qui ressort de cette reprise des négociations est le manque de clarté et de précision dans les intentions de la Communauté. Les différentes réserves émises par les Etats membres et le manque d'engagement sur le tabac grec par l'Italie et la France ne laissaient guère de marge de négociation à la Commission.

xi. L'INTERVENTION AMÉRICAINE.

Au sein de la Communauté, les préparatifs effectués en vue de modifier le taux du TEC sur le tabac brut créèrent une contradiction entre la position des Etats-Unis et celle de la Grèce. Alors que les Américains souhaitaient que le nouveau droit sur le tabac brut ait un taux modéré, la Grèce, compte tenu des perspectives d'exportation de son tabac vers la Communauté, voulait par contre que le nouveau droit sur le tabac brut soit aussi élevé que possible. M. Herter, secrétaire d'Etat américain aux affaires étrangères, réunit même, le 15 juillet 1960, les ambassadeurs des Six à Washington pour leur faire part des préoccupations que causait aux Etats-Unis la nouvelle position tarifaire suggérée par la Commission (74). Quant à la Grèce, une solution satisfaisante du problème du tabac représentait la condition *sine qua non* en vue de conclure l'accord d'association.

La Communauté se trouvait donc dans une impasse totale pour ce qui touchait au tabac : si elle acceptait les demandes de la Grèce, elle ne pouvait satisfaire ni les demandes de l'Allemagne (75) ni celles

(72) *APE débats*, 18-19 septembre 1961, p. 19.

(73) *BAE*, 750, 21 juillet 1960; *Le Monde*, 22 juillet 1960.

(74) *BAE*, 776, 3 septembre 1960.

(75) L'Allemagne demandait que le droit de douane prévu dans le TEC soit allégé par l'introduction d'un droit mixte.

de l'Italie (76), pas plus que celles des autres pays tiers et en particulier des Etats-Unis (77). Cette question ne put être résolue durant l'année 1960, malgré différentes pressions politiques.

c) La dernière phase des négociations.

Grâce aux efforts de M. Rey, l'impasse constatée pendant l'été 1960 put être surmontée. Les divers voyages dans les capitales et les contacts qui furent pris avec les gouvernements intéressés permirent à la Commission de reprendre, sur une base pragmatique, les négociations avec la Grèce. Il serait utile d'examiner ici les différents éléments de cette nouvelle phase des négociations.

En consacrant une séance spéciale au problème du tabac, le Conseil réussit à prendre d'importantes décisions sur cette question :

1° Le droit *ad valorem* de 30 % fixé dans le Traité de Rome (liste « F ») était désormais assorti d'un minimum de perception de 29 dollars et d'un maximum de 42 dollars par 100 kg nets. De cette manière, la Communauté faisait d'une pierre deux coups : a) elle satisfaisait les exigences des pays producteurs de tabac à bon marché ainsi que celles des pays producteurs de tabacs de qualité — le tabac américain par exemple — qui seraient frappés d'un droit mixte moins élevé que celui qui résulterait d'une application uniforme du droit *ad valorem* ; b) elle offrait aux Parties contractantes du GATT une possibilité de négociation sur la base de ce nouveau droit mixte, répondant ainsi aux soucis de certaines Parties contractantes ;

2° La demande de l'Italie concernant l'inclusion d'une sous-position relative au tabac de cape (78) dans le Tarif extérieur commun était admise par le Conseil. Autrement dit, celui-ci reconnaissait que le tabac de cape posait un problème particulier ;

3° Le Conseil décidait d'examiner la demande des Pays-Bas visant à assurer des débouchés pour la production hollandaise de tabacs manufacturés sur les autres marchés de la Communauté ;

4° Quant à la position de négociation vis-à-vis de la demande de

(76) L'Italie voulait que le droit de douane prévu dans le TEC soit majoré en ce qui concernait les tabacs de cape.

(77) Les Etats-Unis et les autres pays producteurs de tabac estimaient que le droit de douane sur le tabac prévu dans le TEC était déjà assez élevé, et qu'il fallait l'alléger.

(78) Le tabac de cape est une variété dont les feuilles servent à envelopper les cigares

la Grèce, les Six tombaient d'accord pour accorder un abaissement tarifaire accéléré sur les importations de tabacs grecs. La réduction atteindrait, en 1961, 50 % des droits de base des tarifs nationaux, et des dispositions particulières étaient prévues pour les pays à monopole d'Etat (79).

i. LES RÉACTIONS DES MILIEUX INTÉRESSÉS.

La décision qu'avait prise le Conseil sur le tabac brut ne calma pas les inquiétudes des milieux intéressés, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

En effet, l'industrie belge du tabac se montra vivement préoccupée au sujet du droit mixte adopté par le Conseil sur le tabac brut. Selon sa prise de position sur ce sujet, « le droit du Tarif extérieur de la Communauté sur le tabac brut, tel qu'il est fixé maintenant, représente une menace sérieuse pour l'industrie belge de transformation du tabac » (80).

De même, les milieux américains manifestèrent clairement le mécontentement que leur causait le droit du Tarif extérieur sur le tabac brut récemment fixé par le Conseil (81). Par contre, les producteurs italiens de tabac (82) ne prirent pas de nouvelle décision par rapport aux différentes craintes exprimées par les autres intéressés.

Ces diverses pressions n'eurent cependant pas de conséquences immédiates sur la position de la Communauté.

ii. SECOND MANDAT POUR LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS.

En obtenant un mandat relativement satisfaisant pour la poursuite des négociations, la Commission pouvait désormais discuter plus librement du problème de l'aide financière et des problèmes agricoles. Elle pouvait ainsi mener les négociations d'une façon autonome et établir des projets d'article pour les soumettre à l'approbation du Conseil après la négociation. Mais les Pays-Bas maintenaient toujours leur réserve sur les anciennes dettes. Par contre, le Conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissements, lors de sa session de Rome, décida de recourir à l'article 18, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 des statuts de la Banque, ce qui lui donnait la possibilité de mettre éven-

(79) BAE, 778, 6 septembre 1960; et 779, 7 septembre 1960.

(80) *Bulletin de la Fédération des tabacs*, septembre 1960 et numéros suivants; BAE, 801, 3 octobre 1960.

(81) BAE, 779, 7 septembre 1960; *New York Times*, 24 septembre 1960.

(82) *Agricoltura*, octobre 1960, p. 80; et décembre 1960, p. 66.

tuellement à la disposition de la Grèce une somme de 50 millions d'unités de compte (83), mais une décision supplémentaire était toutefois nécessaire si le montant de l'aide financière devait dépasser cette somme (84).

La réserve émise par les Pays-Bas empêchait cependant les Six d'accorder une aide financière à la Grèce tant que celle-ci ne ferait pas une déclaration sur ses anciennes dettes, déclaration exigée par les banques internationales, car il s'agissait en fait d'une question de principe sur la solidarité bancaire (85).

Certains Etats membres suggérèrent que la somme en question soit mise à la disposition des six gouvernements de la Communauté, qui pourrait ainsi faire un prêt à la Grèce en instituant un fonds spécial géré par la Banque européenne d'investissements.

En ce qui concerne la rédaction de la convention, la Commission voulait consacrer un article spécial à chaque matière, procédé qui exigeait un accord bien structuré et couvrant en détail tous les aspects de l'association. Les Etats membres, par contre, ne souhaitaient pas une convention très détaillée, préférant que les questions de détail soient réglées par le Conseil d'association.

La négociation fut reprise en septembre 1960, mais les questions concernant la clause de sauvegarde, l'application du Tarif extérieur commun, les politiques communes et le régime des produits agricoles ne furent pas abordées.

Le Comité spécial examina les 28 et 29 septembre les résultats de cette rencontre et constitua les trois groupes de travail suivants :

- a) Groupe d'experts économiques ;
- b) Groupe d'experts financiers ;
- c) Groupe de travail juridique.

Ces trois groupes étudièrent les articles discutés entre la Commission et la Grèce et présentèrent leurs rapports au Comité spécial pour que celui-ci puisse préparer la décision du Conseil. Pour clore rapide-

(83) L'article en question stipule que « la Banque peut octroyer des crédits pour des projets à réaliser hors des territoires des Etats membres avec une décision unanime du Conseil des gouverneurs sur proposition du Conseil d'administration ; la Banque appliquera le taux normal d'intérêt dont bénéficient les Etats membres ».

(84) La Grèce demandait une aide de 300.000.000 dollars. Les Pays-Bas et le Luxembourg acceptaient d'octroyer 100.000.000 dollars, la France suggérait 120.000.000 et la RFA 150.000.000 dollars. L'Italie acceptait d'octroyer 150.000.000 dollars à condition qu'on se mette d'accord sur la question du tabac.

(85) *BAE*, 776, 3 septembre 1960.

ment les négociations, la Commission s'efforça quant à elle de présenter un accord global sur les problèmes agricoles et sur l'aspect financier.

La démarche qu'effectua M. Averoff auprès du Président du Conseil fut cependant mal accueillie par les Six. Lors de sa rencontre avec M. Luns, président en exercice, le Ministre grec des affaires étrangères exprima le désir de son gouvernement de discuter à Paris de certains problèmes des négociations en cours avec les six ministres des affaires étrangères.

M. Luns précisa à son interlocuteur que les ministres n'étaient pas chargés de négocier au nom de la Communauté mais qu'ils pourraient rencontrer le Ministre grec des affaires étrangères en tant que représentants de leurs gouvernements. Cette rencontre eut lieu à Paris le 30 octobre 1960, avec la participation de M. Rey ; mais, elle n'apporta aucune solution aux problèmes en suspens (86).

iii. LES DERNIÈRES DIFFICULTÉS.

Les difficultés de dernière heure peuvent être examinées en deux groupes : a) les difficultés entre les Six et la Grèce ; et b) les difficultés internes aux Six.

Difficultés entre les Six et la Grèce.

Application du Tarif extérieur commun.

Dès le début de la négociation, la Grèce avait accepté le fait que l'association ne pouvait se fonder que sur une union douanière. Tout en admettant ainsi l'intégralité du Tarif extérieur commun, elle avait toutefois formulé certaines réserves quant à une modification éventuelle du Tarif extérieur commun sur certains produits qui l'intéressaient particulièrement. Elle proposait donc une consultation entre la Communauté et la Grèce au sujet d'une modification éventuelle des taux du Tarif extérieur commun sur les produits intéressant directement son commerce. Elle voulait en outre conserver le droit de fixer des contingents tarifaires, à droits réduits ou nuls, pour les produits et les quantités qu'elle estimerait nécessaires sur les importations en provenance des pays tiers. Une telle clause aboutirait donc à la suppression de toute préférence communautaire sur le marché grec. Cette formule fut rejetée par les Six (87). La Communauté

(86) *Times*, 1^{er} novembre 1960, p. 10; et 16 novembre 1960, p. 22.

(87) Voir le détail de ces accords dans *Survey of International Affairs*, 1959/60, p. 158.

proposa à la Grèce de bénéficier de contingents tarifaires à concurrence de 10 % de ses importations extra-communautaires ; pour la Grèce, ce plafond devait être de 30 %. La Grèce demanda que l'union douanière soit provisoirement limitée aux produits originaires des deux parties, ce qui impliquait cependant une définition de l'origine, problème complexe que les Six voulurent éviter en proposant d'inclure dans l'accord le principe de la libre pratique.

La clause de sauvegarde

En cas de graves difficultés dans le marché d'un des pays membres, les Six proposaient que les importations du produit en cause en provenance de la Grèce puissent être interrompues. La Grèce pour sa part estimait que seul le marché du pays en difficulté devrait être fermé, alors que l'Italie, se fondant sur le principe du marché unique, demandait que les importations dans tous les Etats membres soient suspendues et pas seulement dans l'Etat en difficulté. En négociant directement avec le Gouvernement grec, M. Rey lui fit accepter le principe de l'article 226. La solution ainsi trouvée sur les clauses de sauvegarde pouvait jouer à l'égard des exportations d'agrumes, de pêches ou de raisins de la Grèce. Les autres clauses de sauvegarde devaient être ultérieurement réglées dans le cadre institutionnel.

Les politiques communes.

Dans le cadre de l'accord d'association, les politiques communes devaient être arrêtées par les représentants des deux parties au Conseil d'association, qui ne pouvaient prendre de décision qu'à l'unanimité. De cette façon, la Grèce disposait d'un droit de veto sur certaines orientations à donner à la politique des Six, en ce qui concernait le tabac par exemple, alors que, au Conseil des Six, la majorité peut imposer sa volonté aux autres membres. Il était de plus impossible d'imposer à la Grèce des politiques communes sur lesquelles elle n'aurait pas son mot à dire.

Le cadre institutionnel.

Dans le cadre institutionnel, l'unanimité est nécessaire pour toute prise de décision. Mais, tandis que le mécanisme de réduction douanière et de libéralisation des échanges entraînait automatiquement en vigueur selon le rythme du calendrier prévu, il fallait éviter que les politiques communes et les différents problèmes concernant l'harmoni-

nisation ne soient bloqués par manque d'unanimité. Un tel développement était assez contradictoire avec la doctrine de la CEE, selon laquelle une union douanière sans harmonisation des politiques ne pouvait pas assurer la réalisation d'une intégration économique entre la CEE et son associé.

Assistance financière.

L'assistance financière a été la source de problèmes assez complexes pour les Six. La Communauté chercha d'abord longtemps à définir le cadre d'une telle assistance financière. Cette question fut en partie résolue en se basant sur l'article 18 des statuts de la Banque européenne d'investissements, selon lequel 50 millions d'unités de compte pouvaient être accordés à la Grèce pour deux ans. Mais, pour le complément de l'aide financière dont le montant total n'était pas encore fixé, il existait deux possibilités : soit que les Six s'engagent à faire face aux nécessités supplémentaires qui découlaient de ces engagements de la Banque européenne d'investissements, soit qu'ils s'engagent à être prêts à intervenir afin que la Banque soit toujours en mesure de remplir les obligations que lui impose le Traité du Marché commun (88).

Le domaine agricole.

Les Pays-Bas demandaient que la Grèce donne une contrepartie réelle aux concessions accordées en libéralisant l'importation en Grèce de certains produits agricoles, dont la liste devait être fixée par les Six. Des questions telles que les engagements des pays à monopole d'Etat en matière d'importation de tabac grec et les régimes spéciaux à prévoir pour les raisins secs et les vins restaient en suspens. La Grèce voulait en outre participer à l'élaboration de la politique agricole commune. Sur ce point, la Communauté accepta l'établissement d'un système de consultation avec la Grèce pour discuter de la politique du tabac et des raisins secs. L'Italie émit une réserve sur les importations des agrumes grecs, en proposant la rédaction d'un protocole spécial à leur sujet. En offrant quelques concessions à la Grèce sur cinq produits agricoles (tabac, raisins secs, olives, essence de térébenthine et colophane) M. Rey arracha en contrepartie une réduction

(88) BAE, 871, 24 décembre 1960; voir également *Times*, 28 septembre 1961, p. 10.

tion accélérée de la protection douanière de la Grèce sur des produits comme le jambon, le fromage ou le beurre (89).

Problème particulier du tabac.

Le problème du tabac restait au centre des discussions. Après la décision du Conseil sur le régime douanier du tabac, il restait en effet encore à résoudre deux problèmes assez complexes : a) la mise en place du Tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers ; b) l'engagement d'achat du tabac grec par les monopoles d'Etat italien et français. Sur ce second point, le monopole d'Etat italien s'engagea à réserver 55 % de ses achats de tabacs orientaux à la Grèce, sans assumer pourtant des engagements quantitatifs, et la France proposa d'accroître chaque année ses importations de tabac grec. Ces deux engagements ne parurent cependant pas satisfaisants pour la Grèce. (En ce qui concernait le premier point, le Tarif extérieur commun devait être mis intégralement en vigueur après six ans, à condition que les possibilités d'échange des produits finis à l'intérieur de la Communauté s'accroissent régulièrement. La Commission devait faire chaque année des recommandations concrètes à cet effet) (90).

Difficultés internes aux Six.

Il existait encore au sein des Six deux problèmes sur lesquels les Etats membres n'avaient pas pu se mettre d'accord : le problème du tabac et celui de l'assistance financière.

Le tabac.

En acceptant le principe d'une sous-position tarifaire relative au tabac de cape, le Conseil des ministres créa une certaine tension entre la République fédérale d'Allemagne et l'Italie : celle-ci menaça de dénoncer non seulement l'accord réalisé au sein du Conseil au sujet du tabac mais encore l'association, si les Six n'acceptaient pas la position italienne sur la question du tabac de cape. Ce problème politique et économique peut être examiné sous deux aspects : l'aspect interne, et l'aspect relatif à l'association.

L'aspect interne.

L'Italie avait demandé une sous-position tarifaire concernant le

(89) *Times*, 29 novembre 1960, p. 9.

(90) *BAE*, 869, 23 décembre 1960.

tabac de cape dans l'élaboration du nouveau droit douanier relatif au tabac brut. Cette demande fut mal accueillie par la République fédérale d'Allemagne et par les Pays-Bas, grands importateurs de tabac de cape. Ces deux pays refusèrent tout d'abord la proposition de l'Italie qui envisageait de frapper les tabacs dont la valeur dépassait 333 dollars les 100 kg d'un droit de douane de 100 dollars les 100 kg. Les trois autres Etats membres (France, Belgique et Luxembourg) ne s'opposèrent pas à cette proposition. Par contre, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas firent valoir qu'une telle modification du TEC ne se justifiait ni économiquement ni politiquement si l'on tenait compte de la faible production italienne de tabac de cape dans la CEE ; en outre, cette proposition risquait de détériorer les relations commerciales entre la Communauté et, notamment, les Etats-Unis et l'Indonésie.

Cette proposition avait été imposée au Gouvernement italien par la conjoncture politique de l'année 1960-1961. Une région de l'Italie commençait en effet à produire de faibles quantités de tabac de cape — 500 à 600 tonnes — et la conjoncture politique interne donnait au représentant parlementaire de cette région un moyen de pression si puissant sur le Gouvernement italien (91), que celui-ci fut apparemment obligé de lui donner satisfaction sur cette question afin de ne pas mettre en danger la coalition gouvernementale, et la conclusion de l'accord en fut retardée pour plusieurs mois. Toutefois, la République fédérale d'Allemagne, grand importateur de tabac de cape, les Pays-Bas ainsi que le Conseil refusèrent d'accepter la proposition italienne.

L'aspect relatif à l'association.

Alors que les besoins communautaires annuels en tabac de cape s'élevaient à 5.000 tonnes (92), la production italienne n'atteignait que quelque 600 tonnes. Etant un grand producteur de tabac de cape, la Grèce demandait la franchise douanière sur ses exportations de ce tabac vers la Communauté. Mais, en demandant une sous-position tarifaire pour le tabac de cape, l'Italie désirait, d'une part, protéger le marché communautaire et, d'autre part, conserver un avantage relatif en vue du développement futur de sa production de ce genre

(91) LEMAIGNEN, Robert, *L'Europe au berceau, souvenirs d'un technocrate*, Paris, Plon, 1964, p. 206.

(92) BAE, 29 avril 1961.

de tabac. Devant le refus catégorique de la République fédérale d'Allemagne, l'Italie s'opposa aux propositions qui visaient à élargir les échanges intracommunautaires de tabac, et se réserva même le droit de remettre en question la décision du Conseil sur la position tarifaire relative au tabac brut. Ce problème occupa le Conseil des ministres de novembre à juillet 1961 (93).

La difficulté de nomenclature fut surmontée en indiquant que les sous-positions tarifaires concernaient tous les tabacs dont la valeur était égale ou supérieure à 333 dollars les 100 kg, alors que le droit aurait dû s'élever à 100 dollars. Le problème des contingents tarifaires en faveur des pays membres qui en auraient besoin fut également surmonté en se fondant sur la déclaration d'intention de la Commission.

Cependant, la République fédérale d'Allemagne et en partie les Pays-Bas maintenaient qu'il leur était impossible d'accepter les sous-positions en question, tant du point de vue économique intérieur que du point de vue des rapports avec les pays tiers. La solution d'un contingent tarifaire destiné aux besoins non couverts par la production italienne de tabac de cape fut jugée insuffisante. Enfin, en janvier 1961, l'Italie leva sa réserve sur une partie de la décision du Conseil, et l'accord entra ainsi en vigueur, pour l'année en cours à titre d'essai. Il portait sur l'élargissement des échanges intracommunautaires de produits finis de tabac (94).

L'Italie décida de son côté de prendre une série de mesures internes destinées à la vente des cigarettes sur son marché, décision qui sembla rassurer les Pays-Bas sur le développement futur de ses exportations de tabac manufacturé vers l'Italie. La République fédérale d'Allemagne restait donc toute seule pour s'opposer à la nouvelle sous-position tarifaire concernant le tabac de cape. Les négociations internes à la CEE sur la sous-position tarifaire applicable aux tabacs bruts ou non fabriqués et aux déchets de tabac se poursuivirent jusqu'à la signature de l'accord d'association, et même au-delà. Finalement, au cours de sa session de juillet 1961, le Conseil arrêta sa position en modifiant légèrement la proposition italienne qui suggé-

(93) *APE, Débats*, 21 novembre 1961, p. 56. M. Erhard : « Il est parfois gênant de devoir constater lors des sessions du Conseil des ministres que l'on s'entretient parfois cinq heures pour savoir si le droit de douane sur les pièces détachées ou les accessoires d'automobiles doit être fixé à 14 % ou 14,5 % et que malgré cela on n'arrive pas à s'accorder : voilà ce que je n'arrive pas à comprendre et, quand je songe à la discussion sur les feuilles de tabac destinées à envelopper les cigares, j'ai carrément froid dans le dos. »

(94) *BAE*, 879, 13 janvier 1961.

rait une protection douanière plus rigoureuse au sujet du tabac de cape (95).

La République fédérale d'Allemagne obtint partiellement satisfaction, puisque le régime arrêté pour les tabacs d'une valeur supérieure à 280 unités de compte les 100 kg pourrait être revu après une période de deux ans.

Assistance financière.

En ce qui concerne l'assistance financière, les Pays-Bas exigeaient un engagement officiel de la part du Gouvernement grec sur ses anciennes dettes. La solidarité bancaire internationale (96) semblait en effet exiger une telle mesure pour qu'une nouvelle assistance financière puisse être accordée à la Grèce. Par contre, l'Italie et, en partie, la France et la République fédérale d'Allemagne n'établissaient aucun lien juridique entre ces deux questions. Mais les Pays-Bas, appuyés par le Luxembourg et la Belgique, attachaient une grande importance au principe de la solidarité bancaire internationale, car ils étaient créiteurs d'un autre pays — l'Indonésie — et craignaient que l'exemple de la Grèce ne crée un dangereux précédent pour l'avenir (97).

La Grèce, de son côté, n'acceptait qu'une déclaration d'intention et sans établir de lien direct entre ses anciennes dettes et l'assistance

(95) Après la décision du Conseil, le taux du Tarif extérieur commun applicable au tabac brut prit la forme suivante :

N° de tarif	Désignation des marchandises	Taux du droit
24.01	Tabacs bruts ou non fabriqués et déchets de tabac	
	A. — Tabacs d'une valeur par colis égale ou supérieure à 280 UC/100 kg poids net	15 % avec maximum de perception de 70 UC/100 kg poids net
	B. — Autres	30 % avec minimum de perception de 29 UC(a) et maximum de 42 UC/100 kg(a)

Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, juillet-août 1961, p. 65.

(96) Il s'agissait de la BIRD et du FMI.

(97) LEMAIGNEN, *op. cit.*, p. 206. « Il existait un vieux litige entre le gouvernement d'Athènes et les souscripteurs d'un emprunt qu'il avait émis pour réparer les dommages de la guerre et en remboursement duquel il avait appliqué un moratoire — sans beaucoup de scrupules peut-être parce que les souscripteurs semblaient être en grande majorité de puissants capitalistes d'origine grecque, mais reconvertis dans d'autres nationalités, anglaise et américaine, en particulier. »

financière de la CEE ; M. Caramanlis fit une déclaration à ce sujet au nom du Gouvernement grec par laquelle il réitérait l'intention de son gouvernement de résoudre cette question. Cette déclaration fut jugée satisfaisante par l'Italie, la France et la République fédérale d'Allemagne. On trouva enfin une solution de compromis, mais le lien direct entre le règlement des anciennes dettes et l'octroi à la Grèce d'une aide financière dans le cadre d'association fut toutefois écarté. Selon ce compromis, la déclaration faite par M. Caramanlis serait suffisante et des mesures concrètes seraient adoptées par la Communauté avant que la totalité des crédits mis à la disposition de la Grèce ne soit utilisée. Au mois de février 1961, cette question fit enfin l'objet d'une lettre des Six au Gouvernement grec, lettre par laquelle la Communauté prenait acte de la déclaration de M. Caramanlis relative à cette question, et le Conseil des ministres accorda définitivement à la Grèce une aide financière de 125 millions d'unités de compte pour une période de cinq ans (98).

La poursuite des négociations.

La négociation entre la Commission et la délégation grecque piétina durant l'automne 1960. Lors de la rencontre des 11 et 12 novembre 1960, la Commission n'obtint pas de précisions de la part des Etats directement intéressés ni sur les contingents tarifaires demandés par la Grèce pour ses principaux produits agricoles, ni sur l'engagement d'importation des tabacs grecs par les pays à monopole d'Etat, ni sur le principe de l'aide mutuelle en cas de crise de la balance des paiements, ni sur les modalités de la faculté pour la Grèce de réintroduire certains droits de douane et d'ouvrir des contingents tarifaires en faveur de certaines importations en provenance des pays tiers. Dans ce cas, par exemple, l'autorisation du Conseil d'association était-elle nécessaire (99)?

Les réunions successives du Conseil des ministres tenues aux mois de novembre et décembre 1960 n'apportèrent aucune solution à ces problèmes. Ayant refusé d'accepter la proposition italienne sur le tabac de cape, la République fédérale d'Allemagne provoqua le durcissement de la position de l'Italie. Plusieurs réserves, comme celle de l'Italie au sujet de l'application de l'accord sur le tabac, celle des

(98) BAE, 913, février 1961.

(99) BAE, 851, 2 décembre 1960; 855, 7 décembre 1960.

Pays-Bas sur les anciennes dettes de la Grèce ou celle de l'Italie sur l'engagement d'achat de tabac grec, paralysèrent la négociation pendant presque trois mois. Une seconde impasse, plus grave encore que la première, fit croire que la conclusion de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce serait loin d'être rapide (100).

A ce moment critique, M. Rey, avec l'approbation de la Commission décida de poursuivre à Athènes les négociations avec le Gouvernement grec (101). La délégation de la Commission était présidée à Athènes par M. Rey. Une seconde rencontre de ce genre eut lieu à Paris (102), avant la reprise des négociations à Bruxelles. La plupart des difficultés furent ainsi résolues sans l'accord préalable du Conseil : à propos des « problèmes de quantités », à savoir le plafond des exportations agricoles de la Grèce vers la CEE et en deçà, les Six renonceraient à faire usage des clauses de sauvegarde ; au sujet du taux de pourcentage des importations en provenance des pays tiers, pour lequel la Grèce serait autorisée à ouvrir des contingents tarifaires aux pays tiers, etc. (103).

Les réserves des Etats membres furent partiellement ou totalement levées au cours des sessions ministérielles de janvier et de février 1961 et la clarification de la position communautaire permit aux deux parties de discuter le contenu de l'accord. Le seul problème en suspens concernait la participation de la Grèce à l'élaboration de la politique agricole commune pour certains produits particuliers.

Négociant directement avec le Gouvernement grec, M. Rey fit faire à la négociation un grand bond en avant. A la fin du mois de février 1961, le Conseil donna à M. Rey un mandat pour faire aboutir les négociations (104).

Afin de mieux comprendre le rôle respectif des principaux acteurs, le fonctionnement interne du mécanisme de prise de décisions de la CEE au cours de cette phase finale des négociations exige quelques éclaircissements.

(100) *BAE*, 865, 19 décembre 1960 : « Averoff aurait déclaré que la Grèce pourrait renoncer à l'association avec le Marché commun au cas où ses demandes n'étaient pas accueillies. » Voir *Times*, 20 décembre 1960, p. 8.

(101) *APE, Débats*, 17 octobre 1960, p. 241. M. Rey : « ... pour ma part, j'avais annoncé au Conseil, au printemps, mon intention de sortir des limites très rigides, ce que j'ai fait, qu'il nous avait tracées et de prendre la responsabilité avec l'accord de mes collègues de la Commission d'un certain nombre d'initiatives en vue de dépasser la négociation. »

(102) *Times*, 1^{er} novembre 1960, p. 12.

(103) *BAE*, 882, 17 janvier 1961.

(104) *BAE*, 913, 24 février 1961; *Times*, 2 février 1961, p. 20; *id.*, 13 janvier 1961, p. 11.

*Le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions
de la CEE au cours de la seconde phase des négociations.*

Au cours de cette phase, le fonctionnement interne du mécanisme de prise de décisions de la CEE est apparu extrêmement lent (105) et compliqué. En effet, les négociations menées par la Commission faisaient d'abord l'objet d'un examen minutieux du Comité spécial du Conseil. Ensuite, prenant en main les travaux du Comité spécial, le Comité des représentants permanents préparait les délibérations du Conseil. Enfin, au sein du Conseil des ministres, les six ministres discutaient, une fois de plus, tous les problèmes liés aux négociations. La Commission, négociateur de la CEE, demanda à plusieurs reprises la convocation spéciale d'un Conseil des ministres afin d'examiner les difficultés qu'elle rencontrait au cours de la négociation. A toutes ces difficultés internes, il faut ajouter les divers tours des capitales de M. Rey et les rencontres directes des Ministres des affaires étrangères des Six avec leur homologue grec.

Le Comité spécial créé par le Conseil servit en fait de groupe de travail *ad hoc* du Comité des représentants permanents. Autrement dit, le Comité spécial du Conseil, loin de faciliter la tâche du négociateur, alourdit au contraire le fonctionnement interne de la CEE en créant des groupes de travail pour préparer son rapport sur l'évolution de la négociation ou pour examiner différents problèmes de la négociation.

Ces groupes de travail et d'experts examinaient le déroulement des négociations d'après les renseignements fournis par la Commission et présentaient leurs rapports au Comité spécial qui, en élaborant son compte rendu, préparait la décision du Conseil ou du Comité des représentants permanents.

N'ayant pas disposé des pouvoirs nécessaires, non pas pour prendre une décision à la place du Conseil, mais simplement pour apporter des précisions sur un problème en discussion quand la Commission se trouvait devant une difficulté, ce Comité spécial a rempli en fait un rôle d'organe préparatoire auprès du Comité des représentants permanents, et n'a pas facilité du tout la lourde tâche de la Commission comme l'avait espéré le Conseil du moment de l'ouverture des nég-

(105) *APE, Débats*, 17 octobre 1961, p. 29. M. Rey : « Je dois cependant faire remarquer que cette procédure est extrêmement lourde et trop lente. Si, comme négociateur, alors que nos six gouvernements se sont mis d'accord sur une position avant une négociation avec un pays tiers, je dois chaque fois constater que celui-ci a d'autres points de vue et d'autres revendications et recommencer la négociation... »

ciations. Car la tâche de la Commission demeura inchangée : elle menait « de front deux négociations, l'une avec le Gouvernement grec, l'autre à l'intérieur de la Communauté pour mettre d'accord les six gouvernements » (106).

En outre, les relations entre le Conseil et la Commission ont fait ressortir, à deux reprises, l'insuffisance du système communautaire, surtout lors de l'impasse de décembre 1960. Nous avons déjà expliqué l'évolution des négociations et les raisons immédiates de cette impasse sans aborder expressément le mode de fonctionnement du système communautaire. En tant que négociateur de la CEE, la Commission dépendait de la décision du Conseil pour faire avancer les négociations. La procédure rigide décrite précédemment entraîna « des retards et des à-coups » car elle manquait d'efficacité et de souplesse. Tant le Conseil que la Commission constatèrent l'insuffisance de leur coordination et convinrent d'associer aussi intimement que possible le Conseil à la conduite des négociations, sans pour autant empiéter sur les compétences respectives de la Commission en tant que négociateur et celles du Conseil en tant qu'organe de prise de décisions. Mais cette liaison exigeait que le Comité spécial, d'une part, travaille en rapport étroit avec la Commission en déléguant éventuellement son président comme observateur aux négociations, et, d'autre part, qu'il puisse recevoir lui-même des pouvoirs suffisants des conseils (107).

Cette tentative ne fut toutefois pas mise immédiatement en application par le Conseil. De toute façon, les réserves émises par les différents Etats membres continuaient à paralyser la négociation.

Ce fut seulement devant l'impasse totale que M. Rey se départit de son extrême prudence de négociateur et se rendit, à Athènes et à Paris, aux réunions ministérielles de l'OCDE (OECE) pour négocier directement avec le représentant du Gouvernement grec. M. Rey (108) ne reçut certainement pas de directive nouvelle pour faire avancer les négociations et courut ainsi le risque d'être désavoué par le Conseil. Sans l'autorisation du Conseil, il continua donc à négocier avec les Grecs et put ainsi, sous sa propre responsabilité, trouver des solutions à la plupart des difficultés signalées. Après ces deux rencontres, M. Rey exposa l'évolution des négociations aux ambassadeurs des Etats membres à Athènes. Une fois rentré à Bruxelles, il fit son rapport au Conseil et convoqua le Comité spécial pour expliquer les derniers

(106) *APE, Débats*, 17 octobre 1961, p. 242.

(107) *BAE*, 898, 6 février 1961.

(108) *Times*, 16 novembre 1960, p. 22; et 13 janvier 1961, p. 11.

développements des négociations. Le Conseil des ministres approuva l'accord réalisé sur plusieurs points des négociations entre la Commission et la délégation grecque (109).

Dès la fin de février 1961, l'Italie clarifia sa position en faisant connaître les concessions maximales qu'elle pourrait accorder à la Grèce et, pour sa part, le Conseil réunit ses experts en séance restreinte pour compléter le mandat de négociation et pour définir sa position interne sur quelques points restant en suspens (110).

Les dernières difficultés furent résolues entre la Commission et la Grèce, au mois de mars 1961, sans l'autorisation spéciale du Conseil. De plus, la Commission parapha l'accord d'association le 31 mars 1961, à Bruxelles, alors que le Conseil ne s'attendait pas du tout à un aboutissement rapide des négociations. Ainsi, en utilisant sa marge de négociation, la Commission réussit à lever les derniers obstacles afin de mettre un point final aux négociations. Le projet d'accord fut ensuite soumis à l'examen des six gouvernements et après l'examen de l'accord paraphé par les Représentants permanents, la Commission publia le 12 avril 1961 une note d'information assez significative, dans laquelle elle reprenait les observations juridiques formulées par les Etats membres au sujet du texte paraphé (111).

Après l'examen rapide et général de l'accord paraphé par les Représentants permanents, le Comité spécial en reprit l'étude détaillée jusqu'au 20 avril, et constata qu'il n'était pas tout à fait conforme aux demandes de certains Etats membres sur un certain nombre de points. A part cela, l'accord paraphé par la Commission semblait, dans l'ensemble, conforme aux directives que le Conseil avait arrêtées dans ses sessions de novembre et de décembre 1960.

Les difficultés internes au sujet de l'accord paraphé.

Par la rédaction de certains articles ou le regroupement de plusieurs articles en un seul, et particulièrement par certains pourcentages qui

(109) *BAE*, 898, 6 février 1961; *Times*, 8 février 1961, p. 9.

(110) Ces points obscurs, abstraction faite de la participation de la Grèce à la politique agricole commune sur certains produits importants, concernaient la quantité et le pourcentage du contingent tarifaire à reconnaître à la Grèce.

(111) *Journal de Genève*, 22 juin 1961 : « Les ministres auraient sans doute donné leur accord dès avril s'ils n'avaient pas eu le sentiment que le Conseil, c'est-à-dire l'exécutif de la Communauté, avait cherché à leur forcer la main. Le Conseil des ministres est extrêmement jaloux de ses prérogatives, il a tenu à procéder, non sans une certaine étroitesse d'esprit, à une véritable « toilette juridique » du texte qui lui était soumis. C'est d'ailleurs devant le Conseil que l'Italie a tenté il y a moins de trois semaines de remettre toute l'affaire en question à propos du tabac. »

étaient indiqués dans les « protocoles », les modifications de forme changeaient quelque peu les décisions impératives que les ministres avaient transmises à la Commission (112).

Le Conseil ne prit ainsi connaissance de certaines dispositions qu'après le paraphe de l'accord. Placés devant une telle situation, certains gouvernements, celui de l'Italie en particulier, proposèrent de rédiger à nouveau certains articles qui n'étaient pas acceptables pour l'une ou l'autre des délégations.

En se fondant sur les réserves émises et les critiques formulées par chaque délégation, le Comité spécial fit son rapport au Conseil. L'accord ne paraissait pas assez équilibré du point de vue des obligations assumées par les deux parties. Ensuite, certains articles étaient rédigés en termes généraux et ne prévoyaient aucune mesure, notamment en cas de non-réalisation des objectifs généraux de l'accord, en matière de circulation des personnes et des services, de concurrence ou de rapprochement des législations (113).

Ayant refusé d'accepter l'accord tel qu'il avait été rédigé, le Conseil demanda de le reconsidérer. Cette attitude imposait soit d'ouvrir de nouvelles négociations avec la Grèce, soit de procéder à une « toilette juridique » de l'accord pour arriver à une rédaction plus nuancée de certaines clauses afin d'éliminer certains doutes d'interprétation (114). Le Conseil se réunit les 2 et 3 mai 1961, après les explications de M. Rey, et décida de réexaminer certains points de l'accord paraphé tels que la participation de la Grèce à la Banque européenne d'investissements au terme des cinq premières années d'association, le niveau des engagements que le monopole d'Etat italien devrait prendre pour les achats de tabac grec, ou les garanties à donner à la Grèce au cas où d'autres pays s'associeraient à la CEE. Le Conseil insistait donc pour reprendre l'examen de l'accord paraphé afin d'en compléter ou d'en modifier certains articles qui paraissaient ambigus, mais de nouvelles négociations pouvaient avoir une conséquence fâcheuse pour la Commission, négociateur de la CEE, puisque l'accord paraphé par elle pouvait être désavoué par le Conseil. Une telle mesure non seulement aurait affaibli la position de la Commission vis-à-vis de l'extérieur, mais elle aurait pu également ébranler l'équilibre institutionnel de la Communauté, instauré par le Traité de Rome, et ce au détriment de l'indépendance de la Commission. Ces raisons poussèrent le Conseil

(112) Voir détail dans *BAE*, 19 avril 1961.

(113) *BAE*, 961, 24 avril 1961.

(114) Voir *Journal de Genève*, 22 juin 1961; *BAE*, 968, 3 mai 1961.

et la Commission à chercher une solution acceptable par tous les intéressés sans pour autant porter atteinte à leurs relations ni détériorer la position de la Commission. Un projet de décision, soumis par la délégation française, put heureusement résoudre cette difficulté : « Le Conseil approuvait, en principe, le texte de l'accord sous réserve de certaines modifications qui n'auraient pas dû toucher le contenu de l'accord » (115).

L'Italie demanda toutefois que soit insérée dans le texte de la décision une réserve formelle en ce qui concernait les deux protocoles annexés à l'accord et relatifs au tabac. Cette réserve exigeait cependant certaines modifications de l'accord paraphé, c'est-à-dire, en fait, de nouvelles négociations avec la Grèce, et la discussion porta presque uniquement sur cette réserve, à laquelle l'Italie attribuait une grande importance. En substance, l'Italie demandait d'insérer une réserve formelle en ce qui concernait les protocoles annexés à l'accord et relatifs au tabac (116), et, d'autre part, les Pays-Bas souhaitaient renégocier certains articles de l'accord. Dans ces conditions, la Commission fut obligée de discuter avec le représentant de la Grèce les différents points de l'accord paraphé pour lui donner la forme souhaitée par certains Etats membres (117).

Les raisons du refus italien.

Ces raisons peuvent être groupées en trois points :

1^o Le protocole sur la participation de la Grèce à l'élaboration de la politique agricole commune du tabac prévoyait que la Grèce ne serait pas tenue d'appliquer les mesures de politique agricole qui seraient décidées par les Six. La Grèce aurait donc une situation privilégiée par rapport aux Etats membres du fait qu'elle participerait indirectement à l'élaboration de la politique commune du tabac sans être pour autant obligée de l'appliquer. La participation de la Grèce à ce processus d'élaboration ne se limitait pas à un système de consultation dont ni l'étendue ni l'application n'étaient prévues dans l'accord, mais bien au contraire, l'accord paraphé accordait un droit de veto à la Grèce, qui pouvait ainsi paralyser l'élaboration de la politique commune du tabac. Le principe du bilatérisme, qui était le

(115) *Ibid.*

(116) *Ibid.*.. Au cours de cette réunion, le représentant italien consulta à plusieurs reprises le Gouvernement italien, et plus exactement les ministres réunis à Rome.

(117) *BAE*, 980, 18 mai 1961 : « Les points qui feront l'objet d'un réexamen ont été estimés au nombre de douze. »

fondement de l'association, n'avait donc pas été respecté lors de la rédaction de cette partie (118).

2° Dans le protocole concernant le pourcentage annuel d'engagement d'achat de tabac grec par les pays à monopole d'Etat, la Commission avait augmenté ce pourcentage malgré la directive précise du représentant de l'Italie. Selon ce protocole, l'Italie devait acheter 60 % de ses importations de tabac oriental à la Grèce. Or, l'Italie avait fixé le pourcentage de 55 % comme plafond infranchissable et avait demandé que ce pourcentage soit basé sur les progrès techniques de fabrication (119). Il faut savoir que les accords commerciaux conclus par l'Italie avec la Turquie et la Bulgarie, grands producteurs de tabac oriental, prévoyaient également des engagements d'achat de ce tabac en contrepartie des importantes exportations italiennes vers ces deux pays, et que ces engagements dépassaient déjà 40 % des besoins d'importation italiens. Pour pouvoir absorber les importations dont les taux étaient prévus par l'accord paraphé, l'Italie serait donc obligée de gonfler artificiellement ses stocks de tabac oriental.

Pour sortir de cette impasse, toutefois, l'Italie proposa que le pourcentage de ses achats à la Grèce soit calculé sur la base des progrès de son monopole d'Etat, et que ses engagements ultérieurs soient, dans une certaine mesure, subordonnés à l'élaboration de la politique agricole commune du tabac ;

3° La dernière réserve italienne concernait les importations de fruits et d'olives de Grèce prévues par l'accord paraphé (119).

Mais, à ces réserves, venaient s'ajouter des questions touchant à la CEE elle-même :

Selon quelles modalités les Six devaient-ils fixer une position unique au sein du Conseil d'association avec la Grèce ?

Fallait-il modifier le Traité de Rome tel qu'il était prévu par l'article 238 ?

(La Commission et une partie des Etats membres estimaient qu'aucune modification n'était nécessaire si l'on adoptait une solution pratique ou un accord mixte.)

Le protocole d'assistance financière ne prévoyait qu'une assistance financière de 125 millions de dollars en cinq ans, alors que la Banque européenne d'investissements ne s'était engagée que pour une pre-

(118) *BAE*, 968, 3 mai 1961.

(119) *BAE*, 981, 19 mai 1961; et *Times*, 28 février 1961, p. 10.

mière tranche de 50 millions de dollars et que rien n'était précisé au sujet de la tranche suivante de 75 millions de dollars (120).

Pour sa part, le Conseil des ministres semblait être partisan d'un protocole interprétatif ou de déclarations interprétatives pour régler l'ensemble de ces questions. Les déclarations interprétatives auraient la forme soit de « protocoles bilatéraux », seuls soumis à l'accord avec la Grèce, soit de « protocoles internes », soit de précisions insérées au procès-verbal du Conseil.

Le problème le plus difficile — l'engagement italien d'achat de tabac grec — serait réglé après une série d'entretiens bilatéraux au plus haut niveau (121).

La solution des difficultés provenant de l'accord paraphé.

La réserve des Pays-Bas put être levée grâce à l'amélioration de la rédaction concernant l'assistance financière (122), et celle de l'Italie sur les olives et les fruits grecs donna lieu à un protocole interne aux Six.

La réserve de l'Italie concernant l'engagement par son monopole d'Etat d'acheter du tabac grec fut réglée de la façon suivante : « Le monopole italien a accepté de s'engager pour les trois prochaines années à acheter, en Grèce, 60 % de ses importations nettes de tabac oriental, à savoir que le tabac importé en vue d'une réexportation après transformation ne doit pas entrer en ligne de compte, selon la situation telle qu'elle sera à l'époque et qui pourra présenter une alternative : ou bien la Grèce aura harmonisé sa politique en matière de tabac avec la politique commune des Six, ou bien elle suivra une politique différente et autonome, ce dont il faudra tenir compte en établissant des engagements » (123).

Dès le 26 mai 1961, les protocoles interprétatifs et les déclarations interprétatives furent examinés par M. Rey et une délégation grecque. La Grèce accepta toutes les modifications proposées par la CEE sauf une, celle qui concernait les engagements d'achat de tabac grec par l'Italie. Cette nouvelle situation fut exposée aux Représentants permanents par M. Rey ; le Conseil tint une séance consacrée à l'association de la Grèce à la CEE. L'Italie y précisa que la déclaration précédente du Conseil avait été admise comme définitive par le

(120) *BAE*, 980, 18 mai 1961.

(121) *BAE*, 981, 19 mai 1961.

(122) *BAE*, 989, 30 mai 1961.

(123) *BAE*, 989, 30 mai 1961.

Gouvernement italien et que seule sa rédaction pouvait subir quelques modifications. La discussion se poursuivit tard dans la nuit (123), et une nouvelle formule fut mise au point à laquelle le Gouvernement italien donna son accord *ad referendum*.

Selon cette nouvelle formule, « le pourcentage de tabac oriental que l'Italie s'engage à acheter en Grèce pour les trois premières années doit être calculé comme base des importations pour les besoins intérieurs, à l'exclusion des réexportations ; d'autre part, il reste acquis si la Grèce n'harmonise pas sa politique de production de tabac avec la future politique commune des Six ; on tiendra compte de l'existence de deux orientations différentes, lors de la détermination des engagements futurs d'achats de la part de la CEE » (123).

Cette formule donnait en partie satisfaction à la Grèce si l'Italie pouvait lever sa réserve. Enfin, l'Italie reprit sa réserve le 9 juin 1961, tout en demandant des assurances internes. Dans un protocole interne, la Communauté précisa donc que, pour l'Italie, « la Communauté sera prête à tenir compte des difficultés qui pourraient survenir sur le marché du tabac » (124). Ce problème fut d'abord examiné par le Comité spécial puis par les Représentants permanents. Enfin, lors de sa session du 12 juin 1961, le Conseil examina tous les problèmes concernant l'association et la procédure à suivre pour accomplir la formalité relative à la signature de la Convention (125).

d) Le rôle des institutions communautaires dans le cadre des négociations.

i. LE RÔLE DE LA COMMISSION.

Après avoir analysé en détail le déroulement des négociations, il nous faut examiner en particulier le rôle de la Commission au cours de celles-ci et déterminer si elle a vraiment dépassé les directives du Conseil au sujet de sa marge de négociation.

Les mandats de négociation.

Pendant toute la durée des négociations, le Conseil formula des mandats très limités et très stricts (126), mais il ne put définir pen-

(124) BAE, 998, 9 juin 1961; et Confederazione generale dell'Industria italiana, *L'associazione della Grecia alla Comunità Economica Europea, La presente analisi è stata condotta da Collano studi e documentazione*, Rome, 1963, p. 163 et suiv.

(125) *Bulletin de la CEE*, juin 1961, chapitre I, paragraphe 1.

(126) Voir *supra*, p. 58.

dant longtemps de position sur certaines questions, notamment en ce qui concerne l'assistance financière. Quoique, dès l'ouverture des négociations, le Conseil ait adopté le principe d'accorder une aide financière à la Grèce, le premier mandat de négociation sur ce point illustre parfaitement l'attitude du Conseil puisque la Commission pouvait en discuter avec la délégation grecque, mais sans préciser ni le montant, ni l'origine, ni les conditions de crédit de cette aide financière (127). Que restait-il donc à discuter sur celle-ci ?

Le mandat très strict défini par le Conseil ne laissa jamais de marge de négociation à la Commission. Cette attitude très réservée du Conseil se fondait principalement sur deux raisons :

Dans le cadre de l'association bilatérale, la CEE devait se prononcer sur les questions agricoles pour lesquelles elle était en pleine préparation. Le Conseil hésitait donc, en attendant de savoir quel serait le contenu réel de l'association sur l'agriculture.

La CEE n'avait pas encore clarifié sa position au sujet de l'assistance financière, l'aspect institutionnel de l'association, etc. Elle ne le fit qu'au cours des négociations.

Pour la Commission, la négociation ne fut par conséquent qu'une navette interminable entre le Conseil et la négociation proprement dite.

En outre, la coordination entre le Conseil et la Commission ne fut pas satisfaisante. La négociation étant un processus dynamique et évolutif, c'est-à-dire changeant d'aspect à chaque instant, la Commission aurait dû disposer d'un pouvoir quelconque pour accepter ou pour refuser une proposition au nom de la CEE sans l'avis préalable du Conseil, mais il lui fallait au contraire attendre la réunion du Conseil des ministres pour faire avancer la négociation. Le Comité spécial et le COREPER ne pouvaient même pas interpréter le contenu du mandat défini par le Conseil sans consulter celui-ci. Le Conseil avait bien créé un comité spécial, en plus du COREPER, pour préparer ses décisions mais il n'avait rien prévu pour améliorer la tâche difficile du négociateur pendant cette longue période. La Commission mena en fait trois négociations à la fois : au sein du Comité avec les ministres, dans les différentes capitales avec chaque Etat membre, et enfin avec la Grèce. C'est pourquoi sa tâche fut complexe et très lourde du point de vue administratif.

(127) LEMAIGNEN, *op. cit.*, p. 206 : « M. Rey reçut une première et précieuse instruction : accorder l'aide financière; prudent, il demanda d'où elle viendrait. La seule réponse qu'il obtint fut : traitez d'abord. »

Il reste à savoir comment et dans quelles conditions la Commission fit usage de sa marge de négociation.

La liberté d'action laissée au négociateur.

Au cours de cette négociation, la Commission fit deux fois usage de sa liberté d'action. La première fois, ce fut quand elle alla négocier à Athènes avec le Gouvernement grec pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvait la négociation. Alors que cette action fut favorablement accueillie par le Conseil, ce ne fut pas le cas de la seconde initiative, quand la Commission parapha l'accord sans l'autorisation préalable du Conseil. Ces deux actions ne pouvaient en effet pas se comparer : alors que dans le premier cas la Commission conservait une marge supplémentaire de négociation puisqu'elle pouvait revenir sur les points discutés si le Conseil n'approuvait pas la solution trouvée, la Commission se privait complètement de cette possibilité en paraphant l'accord.

En paraphant l'accord sans l'autorisation préalable du Conseil, la Commission n'avait pourtant pas la possibilité de négocier avec la Grèce si le texte n'en était pas approuvé par le Conseil. Mais, comme les dernières concessions touchaient directement les intérêts économiques et commerciaux de l'Italie, qui avait fixé un plafond maximal, la Commission n'avait qu'une seule possibilité pour mener à bien les négociations : il lui fallait parapher l'accord en franchissant les limites fixées par l'Italie. La Commission interpréta cette initiative comme relevant de la marge de manœuvre du négociateur, mais ce ne fut pas l'interprétation du Conseil (128).

Si les concessions avaient touché aux intérêts d'autres Etats membres, en plus de l'Italie, la réaction de celle-ci n'aurait sûrement pas été aussi violente. De plus, le pourcentage qui avait été fixé pouvait constituer une charge financière supplémentaire pour l'Italie. Mais ce qui nous paraît plus important, c'est que la Grèce obtenait par cette concession unilatérale un droit de regard sur l'élaboration de la politique agricole commune du tabac, sans faire pour autant partie de la Communauté. Ce principe est contraire à l'esprit de l'association envisagé par les Six du fait que l'Etat associé doit rester en dehors du circuit communautaire jusqu'à son adhésion à part entière si c'est

(128) TORRELLI, Maurice, « L'association avec la Grèce », dans *L'association à la CEE. Aspects juridiques*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1970, p. 39. « L'accord grec ayant été paraphé par la Commission, certains Etats membres ont protesté contre ce qu'ils ont qualifié de violation des droits du Conseil. »

un Etat européen. De plus, la Grèce pouvait paralyser l'application de la politique commune du tabac sans être tenue de l'appliquer. Cette concession, selon le protocole 13, avait donc une signification politique puisque la politique agricole du tabac ne pouvait entrer en vigueur au sein de la CEE que cinq ans après l'approbation de la Grèce et sans que celle-ci puisse participer à son élaboration. C'était là une concession excessive et difficilement acceptable par l'Italie qui était parmi les Six le plus grand producteur de tabac.

Le paragraphe de l'accord par la Commission, le 31 mars 1961, a constitué apparemment une complète surprise pour le Conseil, qui n'attendait pas en effet un paragraphe aussi hâtif. D'ailleurs, au cours de la quarante-quatrième session du Conseil, la Commission indiquait le 31 mars 1961, en faisant son rapport sur les progrès des négociations en cours avec la Grèce, « qu'elle sera en mesure de soumettre au Conseil pour la session d'avril les résultats d'ensemble de ces négociations, de façon que celui-ci puisse prendre, à ce moment, les dernières mesures » (129).

Cette surprise du Conseil est d'ailleurs confirmée tant par l'existence des différentes déclarations internes et déclarations interprétatives qui ont fait, par la suite, l'objet d'un examen d'ensemble entre la Grèce et la Commission que par la déclaration de M. Armack (130), représentant du Président du Conseil en exercice, qui assistait aux réunions extraordinaires de l'Assemblée parlementaire européenne sur l'association de la Grèce à la CEE. Il n'est donc pas faux d'affirmer que la Commission a paraphé l'accord sans en avoir soumis le texte définitif à l'approbation préalable du Conseil. En outre, et c'est une autre preuve, le texte de l'accord paraphé par M. Rey n'a subi aucune modification : les deux parties ont élaboré en commun ou séparément un certain nombre de protocoles, déclarations interprétatives, etc. (131).

ii. LE RÔLE DU CONSEIL.

Pendant toute la durée de ces négociations, qui étaient un test pour la CEE, les Etats membres furent divisés sur la plupart des points négociés. Pour commencer, les Etats membres n'avaient pas

(129) *Bulletin de la CEE*, avril 1961, p. 62.

(130) *APE, Débats*, 18 septembre 1961, p. 52. M. Armack : « Car même l'accord paraphé par M. Rey, et qui remonte à deux ou trois mois, a en effet été modifié après cela » ; p. 54 : « On a négocié jusqu'au dernier moment et on a élaboré des protocoles sur le plan interne, des interprétations et des conventions... Ce serait une erreur de supposer qu'après la signature de l'accord par M. Rey il ne se soit rien passé d'autre que, disons, la rédaction du texte définitif... »

(131) Voir la déclaration de M. Rey à l'APE (*Débats*, 18 septembre 1961, p. 23).

défini une politique de l'association et il fallut donc trouver un compromis satisfaisant au sein des Six et l'adapter à la négociation en créant des instruments pour répondre aux conditions d'une association bilatérale. Par ailleurs, le caractère méditerranéen de l'agriculture de la Grèce pesait lourdement sur l'économie italienne et, en conséquence, la décision du Conseil dépendait assez souvent de la position de l'Italie, à qui il fallait accorder des concessions internes sur d'autres questions. En outre, pour éviter une révision du Traité de Rome à chaque accord d'association conclu par la CEE selon l'article 238, le Conseil créa le système dit « de l'accord mixte », c'est-à-dire que l'accord doit être signé tant par la CEE en tant que telle que par les Etats membres individuellement. Cela exigeait donc des inventions juridiques qui soient compatibles aussi bien avec l'esprit du Traité de Rome qu'avec le contenu de l'accord d'association, ce qui ne fut pas toujours facile.

En vue de contrôler toute l'évolution des négociations, le Conseil créa, involontairement peut-être, un système lourd et complexe. Le Comité spécial, qui aurait dû faciliter la tâche des négociateurs, fit en fait fonction de groupe de travail du COREPER et faisait double emploi avec celui-ci. La dernière phase de la négociation illustre bien la situation : alors que les différents points de l'accord paraphé furent d'abord examinés par le COREPER puis par les trois sous-groupes du Comité spécial, l'examen du Comité spécial dura jusqu'au début de mai, et le Conseil n'examina l'accord que lors de sa session du 9 mai 1961.

Pourquoi le Conseil a-t-il donc créé le Comité spécial? Quelle était la tâche de celui-ci? Préparait-il les séances du Conseil ou y assistait-il en négociateur? Il paraît évident que le Conseil, en créant le Comité spécial, voulut aider la Commission à accomplir sa tâche. En fait, le Comité spécial préparait les décisions du Conseil, qui ne suivait pas les négociations et qui surtout n'avait aucun pouvoir pour interpréter les questions difficiles ou éclairer le négociateur sur celles-ci. Tous les travaux du Comité spécial furent examinés par le COREPER, ce qui prouve bien que le Comité spécial n'a pas pu remplir sa tâche essentielle. Par ailleurs, du fait qu'il ne contenait que les points sur lesquels les Six étaient d'accord et non les autres aspects, le mandat de négociation n'avait qu'un contenu très limité qui ne laissait aucune marge de manœuvre à la Commission (132). Ces différents facteurs constituaient les causes principales de ce système complexe.

(132) *Journal de Genève*, 22 juin 1961 : « Quels que soient les motifs invoqués, il est certain

Les groupes de travail formés au sein du Comité spécial effectuèrent les analyses techniques des problèmes. Dans ce contexte, le rôle politique et préparatoire semblait être partagé entre le Comité des Représentants permanents et le Comité spécial. Ce double emploi fut une cause supplémentaire de la lenteur du système étudié (133).

De plus, le Conseil réagissait avec une extrême prudence lors de ces négociations : c'était en effet la première fois que les intérêts nationaux étaient défendus par un représentant commun qui ne dépendait pas directement de l'autorité des Etats membres et, en outre, c'était la première négociation internationale menée par la Commission au nom des Etats membres. Cette nouvelle approche, ce nouvel essai pour les six Etats membres exigeaient du Conseil de tout contrôler par lui-même avec, comme conséquence, l'alourdissement du système de négociation.

iii. LA CONSULTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE.

L'Assemblée parlementaire européenne attachait une grande importance à l'association de la Grèce à la CEE. Le représentant du Conseil qui assistait aux sessions parlementaires donnait des explications sommaires sur le déroulement des négociations (134), puis les membres de la Commission Rey (135) et le président Hallstein (136) analysaient longuement non seulement la poursuite des négociations, mais également les défauts du système de négociation communautaire, la conception de la CEE sur l'association bilatérale, etc.

M. Hallstein tenait constamment au courant la Commission des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire européenne sur le déroulement des négociations entre la CEE et la Grèce (137). Par exemple, la Commission de l'agriculture de l'Assemblée parlementaire européenne exprima, avant le paraphe de l'accord, ses inquiétudes sur les conséquences éventuelles de cette association pour les autres pays, qui pouvait créer « un précédent susceptible d'inciter d'autres

que, dans son intérêt même, la Communauté aurait avantage à se débarrasser d'une involontaire pesanteur dans la procédure, bien que ce soit là un défaut inhérent semble-t-il à tous les organismes internationaux. »

(133) Voir à ce sujet la déclaration de M. Pella, *APE, Débats*, 25 novembre 1959, p. 181; celle de M. Luns, *id.*, 21 novembre 1960, p. 121; celles de M. Wigny, *id.*, 16 janvier 1961, p. 12; et *id.*, 17 janvier 1961, p. 48.

(134) *APE, Débats, ibid.*

(135) *APE, Débats*, 17 octobre 1960. M. Rey : p. 239 et suiv.

(136) *Id.*, 24 septembre 1959, p. 131.

(137) *Id.*, 25 novembre 1959, p. 189.

pays méditerranéens à solliciter une association avec la Communauté dans les mêmes conditions » (138).

L'Assemblée parlementaire européenne créa une commission spéciale chargée de préparer son avis sur le projet d'accord d'association de la Grèce à la CEE. Au cours d'un entretien, le représentant du Conseil des ministres (139), M. Fayat, et M. Battista, président de la Commission parlementaire chargée de l'élaboration de l'avis de l'Assemblée parlementaire européenne, discutèrent de la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne. Le Conseil faisait une nette distinction entre la signature du texte définitif, auquel sont notamment annexés les protocoles interprétatifs, et la conclusion de l'accord qui ne pourrait intervenir que lorsque le Conseil aurait pris connaissance de l'avis de l'Assemblée parlementaire européenne (140). Autrement dit, l'avis de l'Assemblée parlementaire européenne était une condition préalable à la conclusion définitive de l'accord signé. Cette interprétation fut d'ailleurs vivement contestée par l'Assemblée parlementaire européenne : deux lettres furent d'abord échangées entre le Président de l'Assemblée parlementaire européenne et le Conseil en exercice, puis plusieurs résolutions et débats furent consacrés à ce sujet (141).

Cette consultation donna lieu à une vive controverse entre le Conseil et l'Assemblée parlementaire européenne, d'abord au moment de la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne sur l'association de la Grèce à la CEE et, ensuite, à l'occasion de l'association de la Turquie.

Il est inutile de revenir sur l'analyse du développement de cette question, mais il serait toutefois utile de signaler très brièvement les thèses respectives du Conseil et de l'Assemblée parlementaire européenne sur cette question.

La thèse du Conseil sur la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne.

Le Conseil faisait une nette distinction entre le paraphe et la signa-

(138) *BAE*, 899, 7 février 1961.

(139) *BAE*, 998, 9 juin 1961; *Bulletin de la CEE*, 1/1961, p. 46; *APE, Débats*, 17 janvier 1961, p. 48.

(140) *BAE*, 982, 20 mai 1961.

(141) Voir le détail sur cette question dans *APE, Débats*, 19 septembre 1961, p. 10; doc. 61, 1961-1962; voir également les copies des lettres échangées, l'avis de l'APE et ANANIADES, Leonidas, *L'Association aux Communautés européennes*. Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1967, p. 258, TESTA, Gaetano, « L'intervention des Etats membres dans la procédure de conclusion des accords d'association de la CEE », *Cahiers de droit européen*, 5/1966, p. 499; HOUEBINE, Anne-Marie et VERGES, Jean-Raymond, *Le Parlement européen dans la construction de l'Europe des Six*. Paris, PUF, 1966, p. 75 et suiv.

ture d'un accord international et sa conclusion. Le paraphe et la signature ont « pour seul but et pour seul effet de clore les négociations et de fixer le texte sur lequel la procédure de conclusion de l'accord devra s'engager ». Conformément à l'article 238 la Communauté ne serait engagée que par la conclusion de l'accord, c'est-à-dire après consultation de l'Assemblée parlementaire européenne. M. Armack refusa le parallélisme établi entre la procédure interne et l'élaboration d'un acte international.

Enfin, selon le Conseil, il existait un parallélisme entre la ratification d'un accord international par un parlement national et la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne sur l'accord d'association. C'est pourquoi le Conseil ne consulta l'Assemblée parlementaire européenne que sur l'accord signé.

La thèse de l'Assemblée parlementaire européenne.

L'Assemblée parlementaire européenne estimait que la consultation prévue à l'article 238 n'était pas assimilable à la ratification d'un accord international par un parlement national. Selon cet article, la consultation est en effet un acte préalable à la ratification, dont le but est d'influencer son élaboration. Plus encore, le terme de « conclusion » utilisé à l'article 238 « se réfère au processus de formation de l'acte à l'intérieur de la Communauté et non à la conclusion de l'accord qui doit être complétée par la décision du Conseil des ministres ». La consultation de l'Assemblée parlementaire européenne sur un projet d'accord d'association représentait l'unique moyen dont disposait celle-ci pour participer directement aux actes politiques de la Communauté. Pour que cet acte politique ait une signification, il fallait donc que la consultation intervienne avant la signature de l'accord.

C'était également l'avis de la Commission, selon qui, « au lendemain même de la signature de l'accord entre deux délégations, le 31 mars, notre Commission, sans aucune hésitation, a pensé que c'était alors que Votre Assemblée devrait être saisie selon une procédure qui a été assez régulièrement suivie dans des actes de cette nature lorsque le Traité prévoit la consultation de l'Assemblée » (142).

Si l'on voulait que la consultation de l'Assemblée ait une signification réelle sur le plan politique, il fallait qu'elle intervienne avant la signature de l'accord.

(142) *APE, Débats*, 18 septembre 1961, p. 12.

En définitive, la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne eut lieu selon la thèse du Conseil et n'eut donc qu'un caractère de simple formalité et sans aucune signification politique. Selon les procédures habituelles de l'Assemblée parlementaire européenne, une résolution fut adoptée sur ce sujet (142).

B. — *Exécution de l'accord.*

Dans l'exécution de l'accord d'association entre la Grèce et la CEE, il faut dissocier deux périodes bien distinctes : celle qui va de novembre 1962 à mai 1967 et qui est marquée par une exécution normale, et celle qui commence en mai 1967.

a) Etat de l'association entre la CEE et la Grèce de 1962 à 1967.

Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1962, l'accord d'association fut exécuté normalement jusqu'à 1967. Mais, depuis le coup d'Etat militaire de cette époque, le fonctionnement normal de l'association a subi des modifications essentielles.

i. LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE L'ASSOCIATION.

Pendant la période étudiée, le Conseil d'association tint vingt-cinq sessions jusqu'au mois de juin 1967, que ce soit au niveau des ambassadeurs ou au niveau des ministres. Dès la première réunion, le Conseil créa un Comité d'association, qui fut chargé d'aider le Conseil à accomplir ses tâches, de préparer ses délibérations et d'étudier toute question dont l'examen lui serait confié par le Conseil d'association de manière à assurer la continuité de la coopération nécessaire au bon fonctionnement de l'accord (143).

D'autre part, l'accord d'association prévoyait entre le Parlement européen et l'Assemblée nationale grecque une relation organique qui fut établie grâce à une résolution du Parlement européen sur la création de la Commission parlementaire d'association (144). La Com-

(143) Le Comité d'association est un comité du Conseil d'association. De son côté, le Conseil de la CEE constitua un comité « associations » qui a succédé au Comité spécial « Grèce » ; c'est un Comité du Conseil des ministres chargé de préparer les travaux internes des Six sur l'association. Voir détail dans *Bulletin de la CEE*, novembre 1961, chapitre V, paragraphe 5.

(144) *Annuaire du APE, 1962-1963*, p. 411. Un mois plus tard, l'Assemblée nationale hellénique a adopté une résolution sur le même sujet.

mission parlementaire mixte se réunit huit fois pendant cette période, soit dans une ville grecque, soit dans une ville d'un Etat membre. La Commission parlementaire mixte examine le rapport annuel d'activité du Conseil d'association, adopte des résolutions ou des avis, et émet des recommandations. A la session qui suit la réunion de la Commission parlementaire mixte, le Parlement européen fait siens les actes de la Commission parlementaire mixte et donne la suite habituelle à ses actes.

Le Conseil d'association institua en outre le Comité de coopération douanière dont la tâche est d'assurer la coopération nécessaire entre les administrations douanières de la Communauté et celle de la Grèce. Ce Comité, composé, d'une part, d'experts douaniers de la Grèce et, d'autre part, de ceux des Etats membres et de la Commission, fut placé sous la présidence des services de la Commission.

Le secrétariat d'association est assuré par un secrétariat du Conseil d'association, composé d'un agent de la Communauté et d'un agent du côté de la Grèce.

Les dépenses sont à la charge des deux parties, chacune finançant ses propres dépenses. La Communauté prend cependant à sa charge les dépenses découlant de l'organisation matérielle des réunions ainsi que les frais de traduction et d'interprétation (à l'exception de ceux qui touchent aux documents traduits du grec ou en cette langue et qui sont pris en charge par la Grèce). Le fonctionnement du Conseil d'association est relativement simple puisque c'est un système paritaire (Communauté et Grèce) où les décisions sont prises à l'unanimité des deux participants.

Réunions des institutions de l'association et du groupe de travail du COREPER
(en nombre de réunions)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Conseil d'association	4	5	3	5	6	2	—	2
Comité d'association	5	5	7	8	(1)	(1)	3	(1)
Groupe de travail-Grèce		31	31	47	35	15	12	13
Commission parlam. mixte	1	2	2	2	—	—	—	—

(1) Nous ne disposons pas de données pour ces trois années.

Source : Statistiques fournies par le secrétariat général des Conseils et les trois rapports sur l'activité du Conseil d'association.

Le tableau ci-dessus, qui concerne les activités des institutions d'association et du groupe de travail-Grèce qui prépara la position interne des Six pour le comité d'association, nous montre que les activités du Conseil d'association, celles du groupe de travail — COREPER — se sont diminuées depuis le coup d'Etat de 1967. La Commission parlementaire mixte, qui s'était réunie deux fois par an jusqu'au coup d'Etat en 1967, n'a pas pu se réunir depuis lors par manque de la délégation parlementaire grecque. Le Conseil d'association, qui a réduit son activité depuis 1967, ne s'est pas réuni au niveau ministériel, mais au niveau d'ambassadeurs. Il est intéressant de noter qu'en 1969 le Conseil d'association ne s'est pas réuni une seule fois. Ce tableau nous montre l'attitude de la CEE à l'égard du régime militaire grec en réduisant au strict minimum le fonctionnement des institutions d'association.

ii. L'ÉTAT DE RÉALISATION DE L'UNION DOUANIÈRE ENTRE LA CEE ET LA GRÈCE.

L'état de réalisation de l'union douanière entre la CEE et la Grèce est assez complexe, et fait l'objet de trois séries de questions différentes : le régime appliqué par la Communauté aux produits grecs, celui de la Grèce aux produits communautaires, et enfin le régime appliqué par la Grèce aux produits des pays tiers, et qui varie d'une catégorie de produits à l'autre. Nous étudierons donc cette question en deux parties, l'une concernant le régime pratiqué par la CEE et l'autre celui pratiqué par la Grèce.

Le régime appliqué par la Communauté aux produits grecs.

Les produits grecs industriels et les produits agricoles figurant à l'annexe III (145) bénéficient actuellement du régime intra-communautaire (146), c'est-à-dire que les droits de douane en sont complètement supprimés, et en vertu de l'accord, les restrictions quantitatives ont également été supprimées pour tous ces produits. Mais le Conseil d'association n'a pas traité de la suppression d'effets équivalant à des contingents (147). Quant aux fruits et légumes figurant à l'annexe III

(145) En ce qui concerne les produits de l'annexe III, la suppression des droits de douane intra-communautaires n'est pas achevée actuellement. La situation, fluctuante et variable selon les produits, est néanmoins favorable à la Grèce. Mais la Grèce n'octroie plus pour ces produits d'aide à l'exportation vers la Communauté, ou d'aide au transport, à compter du 1^{er} janvier 1967.

(146) Voir le *Premier Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 389.

(147) Le Conseil d'association a arrêté les mesures provisoires concernant cinq catégories

de l'accord, la Grèce continue à bénéficier du même régime tarifaire que celui que les Etats membres appliquent chez eux, en vertu du régime provisoire (148). En ce qui concerne les produits agricoles transformés (produits non repris à l'annexe II mais fabriqués à l'aide de produits y figurant), la Communauté pratique ce même régime, mais en fixant un montant forfaitaire en faveur de la Grèce (149).

Les produits agricoles comme le tabac, les raisins secs ou le vin, qui présentent un intérêt économique pour la Grèce, jouissent de la part de la Communauté d'un régime de réduction tarifaire et contingentaire anticipé du fait que le rapprochement des tarifs nationaux du Tarif douanier commun est effectué pour ces produits selon un rythme anticipé. Ainsi, le tabac depuis le 1^{er} janvier 1968 et les raisins secs depuis le 1^{er} juillet 1968 entrent en franchise dans la Communauté. En ce qui concerne les vins grecs, et jusqu'à la définition d'une politique commune à leur égard, la Communauté fait bénéficier la Grèce de larges contingents tarifaires annuels, en ce qui concerne la France, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, alors que pour les pays du Benelux c'est le régime intra-communautaire qui s'applique. Les olives vertes entrent en franchise dans la Communauté, et un régime « intra-communautaire » pour l'huile d'olive grecque détermine un prélèvement qui est calculé sur les prix intérieurs grecs assortis d'un abattement forfaitairement de 0,50 unité de compte.

D'après la décision du Conseil d'association, la Communauté abaisse chaque année les droits du Tarif douanier commun de 3,5 % pour les colophanes et de 3 % pour l'essence de térébenthine.

En bref, dans le cadre du régime provisoire applicable aux fruits et légumes, la réduction varie selon les cas de 80 à 85 % et même jusqu'à 100 %. Pour les conserves de fruits et légumes, la réduction est de l'ordre de 75 à 85 % (150).

de produits : céréales, viande de porc, viande de volaille, œufs, fruits et légumes, en vertu de l'article 36, paragraphe 1, par décisions n° 1/64 du 4 novembre 1964, n° 4/65 du 18 novembre 1965, n° 2/66 du 24 juin 1966, n° 3/66 du 21 décembre 1966, n° 1/67 du 27 juin 1967, n° 1/68 du 17 juin 1968, valables jusqu'au 30 juin 1969.

(148) Le régime appliqué aux produits figurant à l'annexe III de l'accord est assez complexe. Il y a d'abord un régime provisoire, appliqué aux produits de l'annexe III et du protocole 13. Ensuite, le régime spécial vise au règlement 23 du Conseil de la CEE ainsi que les jus de fruits et les figues sèches. Enfin, parmi les produits figurant à l'annexe III, dont quelques-uns sont cités ci-dessus, la Communauté pratique un régime différent en vertu du protocole n° 15-17-18.

(149) Voir *JOCE*, 28 octobre 1966, p. 336. Règlement complété par le règlement n° 101/67, CEE du 22 mai 1967, *JOCE*, 25 mai 1967, p. 1854, ainsi que le règlement n° 408/67 CEE du 25 juillet 1967.

(150) Pour plus de détails voir le *Premier Rapport d'activité du Conseil d'association*, p. 12;

Le régime appliqué par la Grèce aux produits en provenance de la Communauté.

Depuis le 1^{er} novembre 1968, la Grèce applique une réduction de 50 % sur les droits de base des produits industriels non compris à l'annexe I, et, à l'exception des produits de l'annexe III, une réduction de 50 % sur les droits inscrits (et non sur les droits effectivement appliqués : droits de base) pour les animaux vivants, les viandes et le froment (protocole n° 7).

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, la Grèce fait bénéficier la Communauté d'une réduction de 15 % sur les droits de base des produits industriels figurant à l'annexe I de l'accord.

Certains produits agricoles qui intéressent particulièrement la Communauté et qui ne figurent pas à l'annexe III sont énumérés au protocole 13. La Grèce leur applique une réduction de 15 % sur les droits de base depuis le 1^{er} novembre 1967, et, en ce qui concerne le jambon, les fromages et le beurre, une réduction de respectivement 30 et 25 %. Mais, pour ces produits, la suppression des contingents s'effectue en vingt-deux ans, et la suppression des effets équivalents en douze ans. Une liste négative a été établie pour tous les produits dont l'importation n'est pas libre en Grèce, et celle-ci a ouvert des contingents globaux pour ces produits dès le 1^{er} novembre 1963. Ces contingents, élargis de 10 % le 1^{er} novembre 1965, ont eu des augmentations annuelles successives de 10 % (151). Depuis le 1^{er} novembre 1967, le niveau de libéralisation vis-à-vis de la Communauté sur le plan contingentaire est de 75 % des importations prévues en 1958. Quant aux produits figurant à l'annexe III, ils bénéficient depuis le 1^{er} novembre 1968 d'une réduction de 50 % sur les droits de base (152).

Par ailleurs, la Grèce ouvre chaque année un certain nombre de contingents tarifaires globaux en faveur de la CEE pour des produits comme la bauxite (450.000 tonnes).

Le 1^{er} novembre 1965, la Grèce a effectué un premier rapprochement de son tarif douanier vers le Tarif douanier commun pour les produits industriels non repris à l'annexe I et donc soumis au rythme de réduction tarifaire de douze ans. Le premier rapprochement pour

le *Premier Rapport sur l'activité des Communautés*, p. 389; et surtout l'article d'André DUBOIS, « Le régime des échanges dans l'association », *RMC*, mai 1966, p. 341; *Dixième Rapport général sur l'activité de la Communauté*, 19 avril 1966, 31 mars 1967, p. 316; *Premier Rapport général sur l'activité des Communautés européennes*, p. 389; et *Bulletin de la CEE*, décembre 1968.

(151) *Troisième Rapport d'activité du Conseil d'association*, p. 9.

(152) *Id.*, p. 20; articles 14 et 37, paragraphe 1.

les produits de l'annexe I (vingt-deux ans), ne devait intervenir que le 1^{er} mai 1970.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association, les échanges commerciaux entre la CEE et la Grèce ont rapidement progressé. En examinant de près le commerce extérieur de la Grèce entre 1962 et 1970 (153), nous sommes frappé par deux séries de constatations : la première concerne la progression rapide des exportations de la Grèce vers la Communauté, qui, entre 1962 et 1970, sont en effet passées de 88,7 millions de dollars à 294,6 millions de dollars, tandis que ses exportations vers les autres pays du monde ont progressé plus lentement (de 159,9 millions de dollars à 347,9 millions de dollars). La seconde constatation concerne les importations de la Grèce en provenance de la CEE qui sont passées de 303,8 millions de dollars à 791,5 millions de dollars, alors que ses importations en provenance des autres pays ont augmenté plus lentement (de 397,4 millions de dollars à 966,8 millions de dollars).

Commerce extérieur de la Grèce de 1962 à 1970
(en millions de dollars)

Année	IMPORTATIONS				EXPORTATIONS			
	CEE	Reste du monde	Total	% de la CEE	CEE	Reste du monde	Total	% de la CEE
1962	303,8	397,4	701,2	43,33	88,7	159,9	248,6	35,68
1963	320,2	484	804,2	39,81	95	195,1	290,1	32,75
1964	374,6	510,5	885,1	42,32	115,6	193	308,6	37,46
1965	469,1	664,6	1.133,7	41,5	121,6	205	327,8	37,1
1966	503,9	719	1.222,9	41	144	262	406	35
1967	527,4	658,9	1.186,3	44,4	199,9	295,3	495,2	40
1968	607,1	784,6	1.391,7	43,1	222,6	245,2	467,8	48
1969	668,9	925,3	1.594,2	42	249,8	203,6	553,6	45,1
1970	791,5	966,8	1.958,3	40,4	294,6	347,9	642,5	45,9

Source : Office statistique des Communautés européennes, *Bulletin mensuel du commerce extérieur*, janvier 1972, p. 90.

(153) Voir ci-après le tableau du commerce extérieur de la Grèce de 1962 à 1970.

L'accord d'association a donc largement stimulé les échanges commerciaux entre la CEE et la Grèce.

Malgré la progression rapide des exportations de la Grèce vers la Communauté, le déficit de sa balance commerciale a continué de s'aggraver puisque ses exportations ne couvrent à peine qu'un tiers de ses importations. Ce rapport est identique en ce qui concerne le commerce entre la CEE et la Grèce. Le déficit de la balance commerciale de la Grèce s'est aggravé au cours de cette période passant de 452,6 millions de dollars à 1.315.800.000 dollars.

La part de la CEE dans le commerce extérieur de la Grèce a suivi la même tendance que la progression des échanges. En effet, la part de la Communauté dans les exportations est passée de 35-36 % à plus de 45 %, pour les années 1969-1970, et, dans les importations, elle varie entre 38-39 % et 41-42 %. La Grèce devient donc de plus en plus dépendante de la CEE.

iii. L'HARMONISATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE LA CEE ET CELLE DE LA GRÈCE.

L'harmonisation de la politique agricole de la CEE et de celle de la Grèce ne commence en principe qu'après une double déclaration : la Communauté déclare qu'elle a défini les dispositions nécessaires pour un produit agricole déterminé, et la Grèce, de son côté, se déclare prête à procéder à l'harmonisation. A partir de ce moment, l'harmonisation proprement dite peut commencer. Mais, du fait que les deux parties ne sont pas encore parvenues à définir les conditions et surtout la notion de l'harmonisation, le régime provisoire reste applicable.

Sur le plan pratique, les échanges de renseignements destinés à faciliter la future harmonisation s'effectuent normalement puisque la Communauté communique à la Grèce les propositions de la Commission sur la politique agricole commune, les projets de règlement ou d'actes qui présentent un intérêt particulier pour la Grèce comme les règlements sur les produits laitiers, la viande de bœuf ou le riz, les dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viticole, l'organisation commune du marché du tabac brut et le régime d'échanges pour les produits transformés à base de fruits et de légumes (154).

Des consultations sur les mesures envisagées par la Communauté

(154) *Premier Rapport d'activité du Conseil d'association, op. cit.*, p. 24; *Premier Rapport sur l'activité des Communautés*, p. 388.

au sujet du régime relatif aux échanges de matières grasses ont eu lieu entre la CEE et la Grèce (155). La Grèce, pour sa part, communique à la Communauté tous les renseignements utiles sur son agriculture.

Le problème de l'harmonisation a d'abord été examiné par le Comité d'association puis par le Conseil d'association depuis juillet 1964, mais il n'a pas encore été résolu à ce jour. Les points de vue des deux parties peuvent se résumer comme suit :

Selon le Gouvernement grec, « l'harmonisation doit comprendre la participation de la Grèce aux arrangements institutionnels et aux mécanismes financiers de la politique agricole commune » (156). Autrement dit, l'article 33 prévoit comme objectif de l'harmonisation une égalité de traitement qui doit comprendre tous les éléments de la politique agricole commune, c'est-à-dire le même système d'intervention financière ainsi que les mêmes mesures d'encouragement, et qui ne doit pas se limiter au seul domaine des échanges.

De son côté, la Communauté voit dans cette demande de la Grèce une adhésion déguisée et partielle, qui est incompatible, d'une part, avec sa conception de l'association et, d'autre part, avec la structure de l'agriculture grecque qui n'englobe pas tous les produits. Les politiques agricoles des deux parties doivent donc rester « juridiquement distinctes, même si elles deviennent économiquement identiques ».

Au début de 1965, le Gouvernement grec présenta de nouvelles propositions relatives au problème de l'harmonisation des politiques agricoles. Selon ce projet, l'harmonisation se réaliserait en deux étapes : au cours de la première, la Grèce introduirait dans sa législation nationale le principe des mécanismes de la politique agricole adoptée par les Six, mécanismes qui n'entreraient en vigueur que sous sa propre responsabilité. Au cours de la seconde étape et en rapprochant progressivement sa politique agricole de celle de la Communauté, la Grèce serait en mesure, à la fin de cette période, de participer intégralement et comme partenaire à part entière aux politiques agricoles communes des Six (157).

Mais ces propositions de la Grèce laissaient de côté deux problèmes importants : le mécanisme institutionnel et la question financière.

La thèse communautaire sur cette question reposait sur trois prin-

(155) *JOCE*, 339, 26 octobre 1966.

(156) Voir à ce sujet *RMC*, mai 1966, p. 377. Doc. du PE, 64/65, 1965, p. 12.

(157) Doc. du PE, 107/1965-66, p. 6.

cipes bien connus : « La politique agricole commune a été caractérisée comme la définition d'une responsabilité commune en ce qui concerne, en premier lieu, la protection vis-à-vis de l'extérieur, en deuxième lieu, en ce qui concerne le rapprochement des prix à réaliser à l'intérieur, de façon à atteindre un prix uniforme, en troisième lieu, en ce qui concerne le domaine des garanties et de l'orientation de l'agriculture, c'est-à-dire du financement de l'agriculture » (158).

La position défendue par les Six sembla toutefois s'être légèrement écartée de leurs thèses connues lors des discussions menées avec la Grèce. Défendant le principe de la responsabilité commune, la Communauté en rejeta semble-t-il la conséquence logique qui était le financement des garanties et de l'orientation dans le cadre de l'association. D'autre part, le projet grec fut estimé comme irréaliste du fait de l'état de son appareil administratif qui paraissait incapable de mettre en œuvre la politique agricole commune et, de plus, la Communauté ne pouvait pas attendre de la Grèce un effort financier unilatéral.

Selon ces thèses brièvement résumées, la discussion se poursuivit toute l'année 1966 et jusqu'en avril 1967, moment où la décision (159) du Conseil d'association devint indispensable à la mise en application des modifications du droit de douane communautaire sur le tabac. La Grèce subordonna cependant son acceptation à la prorogation de l'abaissement tarifaire anticipé pour les fruits et les légumes, et à la mise en œuvre d'un régime spécial pour certains produits de l'industrie alimentaire grecque. De son côté, la Communauté considérait que ces questions entraient dans le cadre de la gestion normale de l'association, et qu'elles pourraient être très prochainement réglées au sein du Conseil d'association. Rappelons qu'en cette période, les événements d'avril 1967 survenus en Grèce avaient suscité des réactions très vives de la part des secrétariats des centrales syndicales et du Parlement européen (160). Au cours de sa session suivante, le Conseil d'association de la Communauté refusa de prendre les mesures nécessaires pour proroger de six mois supplémentaires le régime intercommunau-

(158) Voir *RMC*, mai 1966, p. 337.

(159) *BAE*, 2661, 13 avril 1967 : « Certains accords sont pourtant réalisés sur l'aspect technique : a) la Grèce reprendra dans sa législation interne les mécanismes essentiels de la politique agricole commune des Six; b) pendant cinq ans — trois ans pour la Grèce —, elle appliquera ces mécanismes et bénéficiera du libre accès sur les marchés communautaires, du moins en ce qui concerne ses produits les plus importants, tout en gardant son autonomie pour le niveau de la phase ultérieure, qui devra constituer le prélude à l'intégration véritable. »

(160) *BAE*, 2681, 16 mai 1967.

taire dont bénéficiaient à l'entrée dans la Communauté les exportations de fruits et de légumes de la Grèce. Ce régime provisoire venait à échéance le 1^{er} juillet 1967 et devait en principe être prorogé en attendant la réalisation de l'harmonisation des politiques agricoles entre la CEE et la Grèce (161).

La Grèce donna finalement son accord sur la modification du taux du Tarif douanier commun concernant le tabac brut, accord lié à la prorogation du régime provisoire de ses exportations de fruits et de légumes vers la Communauté. Les travaux du Conseil d'association portant sur cette question et sur beaucoup d'autres furent suspendus en avril. Cela n'empêche pas la Communauté de proroger chaque année ce régime provisoire.

Il faudrait faire ressortir un point qui nous paraît capital et qui porte sur la politique commune du tabac (162) : le droit de regard reconnu à la Grèce en ce domaine prit fin en novembre 1967, et, jusqu'à cette période, la Grèce avait demandé avec insistance que la CEE examine en priorité cette question. Mais, sous la pression de l'Italie, le Conseil repoussa cette demande. La CEE examina longuement le problème, et ce n'est qu'à partir de 1968 que se produisit une relance de ce problème au sein de la CEE sur l'insistance de l'Italie. Cela montre une fois de plus la situation extrêmement précaire de l'Etat associé vis-à-vis de la CEE, car il n'a aucun pouvoir pour y faire valoir ses droits. Même s'ils avaient cédé sur quelques points dans le cadre de l'accord d'association, les Etats membres s'arrangeaient pour réduire ces concessions à zéro pendant l'exécution de l'accord.

iv. LES AUTRES RÉALISATIONS DANS LE DOMAINE DE L'ASSOCIATION.

Dans les autres domaines de l'association, les résultats sont modestes, voire inexistantes, puisque le Conseil d'association n'a encore rien décidé sur la libre circulation des travailleurs, les prestations de service ou le droit d'établissement (163).

(161) *BAE*, 2702, 14 juin 1967.

(162) Document du Conseil R/176/66-R/104/66 : « Après un échange de vues, le Comité constate que le porte-parole de la Communauté devra se borner à indiquer que la Communauté poursuit ses travaux sans pouvoir donner des indications précises quant à la date à laquelle ceux-ci pourront aboutir. Mais il est entendu que ces travaux continueront à être menés avec le plus de diligence possible, conformément aux assurances que la Communauté a données à la Grèce, en particulier à l'occasion de la huitième session du Conseil d'assistance, tenue le 10 mars 1964. »

(163) *RMG*, mai 1966, p. 379 et Doc. du PE. 142, 1966/67,

v. POLITIQUE COMMERCIALE.

Dans le cadre de la procédure d'information et de consultation prévue par l'article 64 de l'accord, la Communauté et la Grèce ont échangé toute une série d'informations, plus exactement au sein du Comité d'association ou du Conseil d'association. La Communauté a transmis à la Grèce les informations nécessaires sur les accords commerciaux ou sur les modifications apportées au TEC, au cas où ces modifications ou ces accords commerciaux auraient une incidence directe et particulière sur le fonctionnement de l'accord d'association. La Communauté a ainsi informé la Grèce au sujet de l'accord d'association commerciale CEE-Iran-Israël, CEE-Liban, ainsi qu'au sujet de la reconduction des deux premiers accords.

En ce qui concerne les accords d'adhésion ou d'association avec des pays tiers, l'article 64 prévoit que les intérêts réciproques définis par l'Accord d'Athènes doivent être pleinement considérés et que des consultations préalables doivent avoir lieu à cet effet. Au sujet de l'association avec la Turquie (164), de l'adhésion de la Grande-Bretagne, du renouvellement de l'accord d'association entre la CEE et les Etats africains et malgache, de l'association du Nigéria ainsi qu'au sujet de l'association du Maroc, de la Tunisie et de l'Autriche, des consultations eurent lieu entre la CEE et la Grèce durant les négociations. L'objet de cet échange d'informations est d'informer la Grèce sur le déroulement des négociations puis sur le contenu de l'accord.

Une autre série de consultations a eu lieu entre la Communauté et la Grèce au sujet des négociations Kennedy (165). Ce fut en réalité plus que de simples consultations, mais bien une participation limitée de la Grèce à la position défendue par la Communauté, qui prenait donc ainsi en considération les intérêts de la Grèce (166).

vi. ASSISTANCE FINANCIÈRE.

Le protocole financier annexé à l'accord d'association prévoyait l'octroi d'une assistance de 125 millions d'unités de compte sur cinq ans. La Banque européenne d'investissements fut d'abord autorisée à fournir 50 millions d'unités de compte, et le déblocage de la seconde

(164) Voir le détail *infra*, p. 330.

(165) Voir *supra*, p. 175.

(166) *Bulletin de la CEE*, août 1966, p. 77 et 59.

tranche eut lieu le 21 juin 1966, sur décision du Conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissements (167).

Au moment du coup d'Etat militaire en Grèce, qui eut lieu six mois avant l'échéance de l'assistance financière, la Grèce n'avait utilisé qu'un peu plus de 100 millions d'unités de compte. Après cet événement, la Communauté décida de suspendre son aide financière à la Grèce. La partie non utilisée a été ainsi supprimée par décision du Conseil.

b) La situation de l'association depuis avril 1967.

Le changement de régime en Grèce suscita d'abord les vives réactions des secrétariats européens des grandes centrales syndicales, ce qui déclencha semble-t-il la prise de position du Parlement européen, de la Commission et du Conseil.

La première réaction officielle à propos du coup d'Etat militaire en Grèce vint de deux secrétariats des grandes centrales syndicales (168) : le Secrétaire général du Secrétariat syndical européen des syndicats libres (CISL) et celui des syndicats chrétiens (CICL), MM. Beurter et Kulakowski, demandèrent une entrevue à M. Schuijt, président de la Commission d'association avec la Grèce du Parlement européen, et furent reçus par celui-ci le 2 mai 1967, quelques jours après le coup d'Etat. Ils firent part à la Commission parlementaire de leurs inquiétudes devant le coup d'Etat militaire en Grèce, et l'invitèrent à reprendre l'examen de l'aide de la Communauté à la Grèce à la lumière de cet événement, et à soumettre au Parlement européen « la question de l'avenir de l'association entre la Grèce et la Communauté, en fonction des exigences des conventions internationales et du traité d'association » (169).

Une démarche analogue fut également effectuée par les centrales syndicales auprès de la Banque européenne d'investissements (170). Ces démarches incitèrent apparemment le Parlement européen puis la Commission et le Conseil à prendre position sur ce qui s'était passé en Grèce.

(167) *Ibid.*

(168) *Bulletin de la CEE*, juin 1967, p. 48; et *Bulletin de la CEE*, juillet 1967, p. 80. SIOTIS, Jean, « La révolution nationale en Grèce et les institutions internationales », *Revue belge de droit international*, janvier 1968, p. 227 à 231, 238 et 239.

(169) *Bulletin de la CEE*, juin 1967, p. 48.

(170) *Bulletin de la CEE*, juillet 1967, p. 80.

1. LA PRISE DE POSITION DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES.

Après le coup d'Etat en Grèce, le Parlement européen décida de suspendre les réunions de la Commission mixte et, lors de la session plénière au Parlement européen, du 8 au 11 mai 1967, M. Martino, au nom de la Commission politique (171), et M. Schuijt, au nom de la Commission d'association avec la Grèce (172), posèrent séparément trois questions orales à la Commission de la CEE. En répondant à ces questions, M. Sandri, en précisant la position de la Commission à ce sujet, exposa d'abord une série de réserves politiques sur le rôle de la Commission dans cette affaire politique, en tenant compte des limites tracées par le Traité. Il déclara ensuite que la « Commission ne peut pas ne pas être préoccupée de l'évolution de la situation en Grèce et de ses conséquences sur les développements futurs de l'association » (173).

En adoptant une résolution à l'unanimité, le Parlement européen précisa de son côté ses propres soucis à propos du nouveau régime et décida de suspendre les travaux de la Commission parlementaire mixte jusqu'au moment où une délégation grecque pourrait y siéger de nouveau (174).

Pendant la session de septembre 1967 du Parlement européen, M. Rey, président de la Commission, déclara qu'il était raisonnable d'attendre la suite des événements et de poursuivre la gestion normale de l'association, tout en évitant de préparer et de négocier des développements nouveaux ; mais l'évolution de la situation amenait à se poser la question de savoir s'il ne fallait pas envisager d'autres mesures (175).

Le Parlement européen posa d'autres questions, écrites cette fois, à la Commission et au Conseil, leur demandant si l'exécution de

(171) *PE, Débats*, 10 mai 1967 ; *JOCE*, n° 103, 2 juin 1967 : « 1. Si la Commission a pris ou entend prendre position face aux événements qui ont eu lieu en Grèce. 2. Si elle estime que la situation actuelle de ce pays n'empêche pas de poursuivre toute action pour l'application du traité d'association dont l'objet est de conduire à une adhésion ultérieure de la Grèce à la Communauté. 3. Si elle peut donner des informations sur la situation actuelle des parlementaires grecs, notamment de ceux qui avaient été appelés à siéger dans la Commission parlementaire mixte prévue dans le cadre de l'accord. »

(172) *Ibid.*, M. Schuijt : « 1. La Communauté européenne peut-elle reconnaître formellement le gouvernement qui s'est installé de *facto* en Grèce depuis le 21 avril ? 2. La Commission exécutive peut-elle reconnaître le nouveau gouvernement d'Athènes, même avant les décisions que seront amenés à prendre les gouvernements des six pays membres ? 3. La Commission n'estime-t-elle pas, si la réponse aux deux premières questions est négative, que toute activité des institutions prévues par l'accord d'association devrait être interrompue ? »

(173) *Ibid.*

(174) *Bulletin de la CEE*, juillet 1967, p. 82.

(175) *Bulletin de la CEE*, novembre 1967, p. 42 ; *PE, Débats*, 20 septembre 1967.

l'accord était suspendue. Et M. Vander Goes van Naters demanda, dans une question écrite, « si la Commission était disposée à suspendre l'exécution de la convention en vigueur avec la Grèce (176).

Répondant à cette question, la Commission précisa que « les événements qui se sont déroulés depuis le 21 avril donnent lieu à des préoccupations de nature à compromettre le développement de l'association ».

Le Conseil prit une position semblable devant le Parlement européen, au cours de sa session de novembre. M. Werner, président du Conseil en exercice, déclara que « l'on a dû surseoir, pour l'instant, à la poursuite des discussions au sujet des développements futurs de l'association » (177).

De son côté, le Comité exécutif de la CISL adoptait une résolution qui invitait les membres de la CEE « à suspendre leurs relations avec la Grèce aussi longtemps que ce pays se trouve sous le joug de la dictature » (178).

Depuis lors, le Parlement européen examina en détail cette question au cours de sa session de mai 1969, tout en précisant que le Conseil n'avait plus débattu de ce problème depuis le mois de septembre 1967 (179).

ii. LA SITUATION ACTUELLE DE L'ASSOCIATION.

Après ces prises de position officielles, la CEE fit une nette distinction entre les engagements pris par l'accord d'association et les décisions à prendre pour assurer le développement de l'association. Sur le premier point, le fonctionnement normal de l'association est maintenu, l'abaissement tarifaire prévu par l'accord d'association s'effectue normalement et les consultations que prévoit l'article 64 ont lieu, que ce soit sur l'association de la Tunisie et du Maroc ou sur la reconduction de l'accord commercial entre la CEE et l'Iran et Israël. De même, une autre consultation a eu lieu au sujet des matières grasses (180). Sur le second point, aucune décision n'a été prise pour assurer le développement de l'association et l'aide communautaire a été suspendue (181). Ni l'harmonisation de la politique agricole commune

(176) *JOCE*, n° 169, 26 juillet 1967.

(177) *PE, Débats*, n° 96, 28 novembre 1967.

(178) *Bulletin de la CEE*, décembre 1967, p. 52.

(179) *JOCE*, C/63, 28 mai 1969.

(180) Il faut toutefois signaler que, depuis le coup d'Etat militaire, le Conseil d'association ne s'est réuni qu'au niveau des ambassadeurs et non au niveau des ministres.

(181) Voir le *Dixième Rapport général sur l'activité de la CEE*, 1967, p. 390. « Aucun prêt n'a été consenti à la Grèce depuis les événements du 21 avril 1967. » Voir détail dans *JOCE*, 21 décembre 1967; *JOCE*, C/9, 12 décembre 1968.

avec celle de la Grèce ni beaucoup d'autres questions n'ont été abordées. Par ailleurs, la Grèce, conformément à l'article 21 de l'accord d'association, a offert en 1969 des contingents tarifaires à l'Union soviétique (182).

L'association est donc gelée depuis l'arrivée au pouvoir des militaires en Grèce. Plusieurs protestations de la Grèce contre cette situation n'ont donné aucun résultat. Le Gouvernement grec, pour qui ce blocage est injustifiable et unilatéral et pousse l'association vers un état de déséquilibre croissant (183), comprend mal cette attitude de la CEE puisque ses Etats membres maintiennent leurs relations bilatérales avec la Grèce.

En ce qui concerne la CEE la situation paraît en revanche assez claire, puisque les institutions de l'association ne fonctionnent plus depuis le coup d'Etat en Grèce. La Commission parlementaire mixte ne s'est pas réunie depuis le 27 avril 1967 faute de représentant grec et, de plus, il n'y a pas d'évolution dans le sens d'un retour à la vie démocratique normale en Grèce (184). Cela peut expliquer pourquoi la CEE ne révisé pas son comportement à l'égard de la Grèce.

La position adoptée dans le cas de la Grèce par la Communauté permet d'en tirer la conclusion que celle-ci tient compte du régime politique des Etats associés candidats à l'adhésion. Lorsque le régime politique n'est pas démocratique selon la conception occidentale, non seulement l'adhésion n'est plus possible, mais même l'association ne peut pas fonctionner normalement. Si sur le plan politique, cette attitude est compatible avec le préambule du Traité de Rome, elle reste cependant assez ambiguë sur le plan économique.

Alors que l'association entre la CEE et la Grèce se rapproche de plus en plus d'une union douanière, les autres questions comme l'harmonisation de la politique commerciale ou de la politique agricole restent insolubles. Cette situation crée donc inévitablement un certain déséquilibre en ce qui concerne l'évolution normale de l'association.

(182) *Le Monde*, 1^{er} et 2 février 1970.

(183) *BAE*, 226, nouvelle série, 5 décembre 1968. Déclaration de l'ambassadeur grec : « ... depuis plus d'un an, la Communauté, par une décision unilatérale, a bloqué le fonctionnement normal de l'accord. La Grèce maintient ses obligations alors que la Communauté ne respecte pas ses engagements. Cela provoque un déséquilibre croissant qui pousse l'association vers un état de « marasme ». » Après avoir remarqué que les Etats membres de la Communauté maintiennent des relations cordiales avec la Grèce sur le plan bilatéral et que les rapports de la Grèce avec les pays occidentaux sont bons également au sein de l'OTAN, le représentant du gouvernement d'Athènes a invité la Communauté à une reprise progressive du développement de l'accord d'association, notamment dans le domaine de l'harmonisation des politiques agricoles et dans le domaine de l'assistance financière.

(184) Voir le *Dixième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 296.

2. — ASSOCIATION ENTRE LA CEE ET LA TURQUIE.

L'association de la Turquie à la CEE, ou plus exactement sa préassociation, constitue un cas extrêmement intéressant. Il illustre en effet le fait que le concept d'association peut varier d'un cas à l'autre et fait ressortir, à travers un cas concret, le conflit des compétences entre le Conseil et la Commission quant à la conduite de la négociation au nom de la CEE, alors que les deux partenaires commençaient à élaborer le protocole additionnel pour déterminer les conditions de la phase transitoire de l'association. Il explique en outre l'influence indirecte de la présence des observateurs des Etats membres sur le comportement politique de la Commission, et permet de comprendre la politique d'attente de la CEE lors du coup d'Etat de mai 1960, avant que la CEE ne s'engage avec la Turquie.

C'est pourquoi nous nous proposons d'examiner le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE tout au long de cette négociation, l'exécution de l'accord, et enfin la situation actuelle.

A. — *Première phase de négociation.*

a) Demande d'association turque.

i. LES MOTIFS DE LA DEMANDE D'ASSOCIATION.

Le 31 juillet 1959, la Turquie introduisait sa demande d'association à la Commission de la CEE, trois semaines après celle de la Grèce (185). La demande d'association grecque semblait en fait avoir accéléré la réaction de la Turquie qui demanda à son tour son association à la CEE, à un moment économique inopportun. La Turquie, qui avait traversé une période assez difficile en 1958, n'était pas en effet prête ni politiquement ni économiquement pour envisager une association avec la CEE. Le 4 août 1958, elle dévalua brusquement sa monnaie, et le dollar passa de 2,80 à 11 livres turques.

Elle obtint une aide de 360 millions de dollars (186) à condition d'arrêter son inflation galopante et de réorganiser son économie. Celle-ci ne pouvait pas envisager une union douanière avec les Six parce que sa balance commerciale était déficitaire depuis plusieurs

(185) Voir *Bulletin de la CEE*, 4/1959, p. 22.

(186) Pendant cette période, la Turquie pratiqua un double système de change : le cours officiel du dollar était de 2,80 pour les opérations courantes, et le taux de 5,75 était utilisé pour les touristes, etc.

années (187), et que la Turquie est un pays agricole (188) : 80 % de ses exportations sont couverts par les produits agricoles comme le tabac (26 %), les fruits secs (19 %), le coton (15 %), etc. Ses importations étaient par contre composées en moyenne pour la période 1950-1960 de la façon suivante : biens d'investissement (46 %), matières premières (42 %), biens de consommation (10,5 %) (189).

Balance commerciale turque entre 1958 et 1963
(en millions de dollars)

Année	Importations en CIF	Exportations en FOB	Déficit	% de la CEE dans les Imp. et Exp. turques	
1958	315,1	264	51,1	31,4	34,7
1959	470	353,8	116,2	30,8	39,5
1960	468,2	320,7	147,5	35,5	33,5
1961	509,5	346,7	162,8	32,5	37,1
1962	619,5	381,2	238,2	30,2	40,4
1963	687,6	368,1	319,5	28,5	37,9

Source : Office des statistiques des Communautés européennes, 3/1964, statistique mensuelle complétée par les pourcentages tirés du *Rapport annuel d'activité du Conseil d'association entre la CEE et la Turquie*.

Ce tableau nous montre clairement que si les mesures économiques adoptées en 1958 semblaient apporter quelques effets positifs sur les exportations turques, elles avaient progressé favorablement sans pouvoir cependant combler le déficit commercial. Si l'on prend le pourcentage moyen du commerce extérieur avec la CEE entre 1950 et 1960, on constate que le commerce extérieur turc avec la CEE occupe la première place dans la balance commerciale turque : 35,6 % de ses importations et 33,4 % de ses exportations se font avec la CEE. D'autre part, le PNB turc et le revenu par tête d'habitant en Turquie

(187) WILBRANT, H., *L'aide alimentaire de la CEE aux pays en voie de développement, Problèmes posés et possibilités réelles*. Bruxelles, Série Agriculture, 14/1963, p. 135.

(188) *Kalkınma Planı, birinci beş yıl : 1963-1967* (Le plan de développement : premiers cinq ans). Ankara Ocak, 1963, p. 9 et p. 108 et suiv. En bref, la population vivant dans les villages atteint 70 % de la population totale entre 1927 et 1960, et l'agriculture fournit plus de 40 % du revenu national, l'industrie 23 % et les services 35 %.

(189) Voir ÜSTÜNEL, Besim, *Avrupa müsterek pazarı nin türk ekonomisi üzerinde muhtemel tepkileri* (Les incidences probables du Marché commun sur l'économie turque). Ankara, 1962, p. 32 et p. 434 et suiv.

étaient les plus bas de l'Europe occidentale (190). De plus, le taux de croissance de la population turque était un des plus élevés d'Europe, c'est-à-dire 3 % par an (191).

Ce bref résumé de la situation économique turque fait ressortir la faiblesse de son économie au moment de sa demande d'association à la CEE.

La raison principale de cette demande était apparemment due à sa volonté de conserver ses marchés dans l'Europe des Six devant la concurrence grecque qui pouvait, grâce à son association, lui faire perdre ses débouchés. Ces deux pays appartiennent en effet à la même région géographique, produisent les mêmes produits agricoles — tabac oriental, fruits secs, agrumes, huile d'olive, etc. — et se font concurrence sur les mêmes marchés avec les mêmes produits. D'autre part, leur appartenance au bloc occidental, à l'OTAN et leur proximité géographique du bloc socialiste dans la conjoncture des années 60 justifiaient politiquement et en partie économiquement leurs demandes d'association.

Comme celle de la Grèce, cette demande a été soutenue par les Américains et a fait l'objet de plusieurs pressions politiques de leur part. Le signe le plus évident en est le communiqué final publié à la fin de la visite en Turquie du président américain Eisenhower, au début de 1959 (192). L'association de la Turquie à la CEE pouvait en effet alléger le fardeau de l'aide des Etats-Unis qui fournissaient à la Turquie une aide militaire et économique depuis la doctrine Trumann. Eisenhower déclara en effet que « l'association de la Turquie au Marché commun pourrait être un facteur de solidarité supplémentaire pour les partenaires de ce marché » (193).

ii. LES PREMIERS CONTACTS ENTRE LA CEE ET LA TURQUIE, OCTOBRE 1959- AVRIL 1961.

La demande d'association turque fut favorablement accueillie par la Communauté. Le Conseil, lors de sa réunion de septembre 1959, donna à la Commission l'autorisation d'ouvrir les conversations exploratoires avec le représentant du Gouvernement turc, conversations qui

(190) Le PNB par tête d'habitant n'atteignait pas 200 dollars en 1959-1960, ce taux était de 220 dollars pour le Portugal et de 340 dollars pour la Grèce.

(191) *Le plan de développement*, op. cit., 26. L'accroissement moyen du PNB entre 1950 et 1960 se situait autour de 5 %, l'accroissement de la population était de 3 % en moyenne, et l'accroissement réel du PNB se situait autour de 2 %.

(192) Voir *Dept. of State Bull.*, vol. XLVI, n° 1070-28, décembre 1959, p. 93.

(193) *Le Monde*, 8 décembre 1959.

eurent lieu à Bruxelles en octobre et en décembre 1959 (194), selon l'ordre du jour préparé par la Commission.

La thèse turque était relativement simple : l'association devait se baser sur une union douanière qui pouvait être réalisée en deux périodes préparatoires de dix ans et des périodes transitoires de douze à quinze ans. Pendant la première période, la CEE pouvait appliquer aux exportations turques son régime intérieur, mais la Turquie pouvait en revanche assumer très peu de responsabilités, comme une réduction de 10 % de son droit de douane pendant la première période. Elle tâcherait d'appliquer un régime de libéralisation plus favorable aux Six par rapport à celui des autres pays (195). En d'autres termes, la Turquie pouvait commencer à libérer d'un très faible pourcentage ses importations provenant de la CEE. Elle demandait en outre une aide financière et technique, et certaines facilités pour diriger les investissements privés vers la Turquie (196).

La Commission estima que la demande turque était excessive car elle ne respectait pas la règle de réciprocité et les principes du Traité de Rome. Se basant sur l'article 238, la Commission demanda un minimum d'équilibre et un certain parallélisme entre les obligations de la CEE et celles de la Turquie. Elle n'accepta pas la suggestion turque concernant deux périodes pour la réalisation de l'union douanière mais proposa une seule période plus longue pour l'application du rythme prévu dans le Traité de Rome (197). La proposition turque ne paraissait pas non plus conforme aux règles du GATT. Cet échange de vues se poursuivit à Bruxelles entre le 2 et le 4 décembre 1959. Après avoir entre-temps fait son rapport au Conseil, la Commission présenta le point de vue des Six comme suit : la thèse turque (198) ne respectait pas l'équilibre juridique et n'était pas conforme au principe de réciprocité. La Turquie devait donc accepter le principe de douze ans prévu dans le Traité de Rome pour l'abolition des droits de douane, mais elle pouvait bénéficier de mesures de sauvegarde en vue de protéger son industrie, si la diminution de la protection dou-

(194) Voir le *Troisième Rapport général sur l'activité de la CEE*, 1960, p. 258.

(195) ÜSTÜNEL, *op. cit.*, p. 31. La Turquie, contrairement aux pays de l'OCDE, avait suspendu le régime de libéralisation sur ses importations.

(196) *Müsterek Pazar ve türkiye 1957-1963*. Ankara 1963, p. 60 et suiv. (Rapport publié par le Ministère turc des affaires étrangères sur le Marché commun et la Turquie.)

(197) *Ibid.*, p. 62.

(198) La Turquie demandait que la CEE applique un rythme accéléré pour ces produits agricoles. Lors des négociations tarifaires relatives au TEC, la CEE ne devait pas reconnaître de concessions aux pays tiers pour ces produits agricoles. La Turquie devait participer à l'élaboration de la politique agricole commune, etc., *Müsterek Pazar, op. cit.*, p. 64 et 65.

nière avait un effet négatif sur celle-ci. Le principe d'une réforme du système douanier turc sembla être accepté par la CEE qui fit la suggestion suivante en matière de restrictions quantitatives : la Turquie qui appliquait le principe des contingents globaux pour ses exportations provenant de l'OCDE devait les diviser en deux parties, l'une pour les Six et l'autre pour les pays de l'OCDE. La Commission refusa la proposition turque concernant les exportations agricoles, puisque la CEE n'avait pas encore établi sa politique agricole commune. Les deux parties discutèrent en outre des questions suivantes : traitement à appliquer aux exportations des Six vers la Turquie, montant des réductions tarifaires à effectuer pendant la période préparatoire, alignement de la Turquie sur le TEC en matière de restrictions quantitatives, élimination de celles-ci par la Turquie, etc. (199).

La première conclusion que nous pouvons tirer du déroulement des conversations exploratoires est la suivante : l'échange de vues entre les deux délégations n'eut aucun effet sur le déroulement des négociations du fait que les deux délégations n'envisageaient l'association que comme une forme simplifiée du Traité de Rome et sur un plan purement théorique, sans prendre en considération l'état réel de l'économie turque. La Turquie était mal préparée pour mener cette négociation et pour résoudre le problème de l'association. Contrairement à la Grèce, elle n'avait pas préparé le terrain avant la présentation de sa demande d'association à la CEE. Plus exactement, elle n'avait pas une idée précise du comportement éventuel des Etats membres face à ce problème plus politique qu'économique. Elle chercha à obtenir plus tard le soutien de la RFA et de l'Italie : lors de la visite de M. Erhardt, ministre des affaires économiques de la RFA, à la fin d'août 1959 (200), et celle de M. Segni, président de la République italienne, et de M. Pella, ministre italien des affaires étrangères, les 17 et 19 septembre 1959 (201). Les deux communiqués publiés à l'issue de ces visites affirmèrent que le Gouvernement allemand et, d'une manière plus nuancée, celui de l'Italie soutenaient la demande turque d'association à la CEE. Ces démarches diplomatiques tardives prouvent bien que la Turquie présenta sa demande d'association, à l'instar de la Grèce, dans le but de protéger ses marchés traditionnels en Europe (202) et non à la suite d'une préparation politique.

(199) KAZANCIGIL, Ali, *Association de la Turquie à la CEE*. Thèse de doctorat. Paris 1967 (dactylographiée), p. 286 et suiv.

(200) *Le Monde*, 25 août 1959.

(201) *Milliyet*, 18 septembre 1959; *Cumhuriyet*, 18 septembre 1959.

(202) Voir sur cette question le point de vue exprimé par KAZANCIGIL, *op. cit.*, p. 277 et suiv.

Malgré ses faiblesses, le rapport oral de la Commission au Conseil permit de clore ces conversations exploratoires et de passer au stade des négociations. Le Conseil autorisa la Commission à ouvrir des négociations avec la Turquie et élaborer, lors de sa session de mai, un mandat général concernant l'ouverture officielle des négociations, prévue pour le début de juin 1960 (203). Mais un coup d'Etat inattendu eut lieu le 27 mai 1960 en Turquie et la négociation fut reportée, sur la demande de la Turquie, à une date ultérieure pour des raisons techniques (204). Ce report dissipa les inquiétudes de la CEE car cela lui évitait de se prononcer sur une délicate question politique.

b) L'ouverture des négociations.

i. LES PREMIÈRES NÉGOCIATIONS.

Ce coup d'Etat provoqua divers commentaires dans les Six pays, mais ceux-ci n'éprouvèrent pas le besoin de prendre position sur la politique de la Turquie. La Commission, de son côté, suivit avec attention la situation intérieure turque (205). Après quelques mois d'hésitation et surtout devant l'accélération des négociations entre la CEE et la Grèce, le Gouvernement turc qui prit le pouvoir décida de reprendre cette question en main. Il demanda la reprise des négociations pour le 14 octobre, ce qui fut accepté par la CEE. Les deux délégations se retrouvèrent donc à Bruxelles les 14 et 21 octobre 1960 (206). En acceptant cette réunion, la CEE voulait démontrer qu'elle ne s'opposait pas à la reprise des négociations avec le nouveau régime turc. Mais cela n'avait pas de signification politique importante du fait que l'association envisagée ne pouvait pas être immédiate. De plus, les deux parties ne savaient pas si un accord serait conclu. La délégation turque était dirigée par M. C. Iren, ministre d'économie démissionnaire. Un tel choix montre la maladresse du Gouvernement turc, qui confiait la défense de son dossier à un ministre démissionnaire sans prendre en considération les raisons de sa démission (le ministre, de tendance libérale, ne partageait pas les conceptions politiques du gouvernement) (207).

Cette rencontre ne fut en fait qu'un échange de vues et rien de

(203) *BAE*, 691, 11 mai 1960.

(204) *Bulletin de la CEE*, 5/1960, p. 17.

(205) KAZANCIGİL, *op. cit.*, p. 300.

(206) *Müsterek Pazar, op. cit.*, p. 66.

(207) *Cumhuriyet*, 20 septembre 1960 et suiv.

plus. La Commission donna quelques informations sur le déroulement des négociations avec la Grèce et précisa que les facilités que la CEE pouvait accorder aux exportations turques devaient s'étendre également à une période de vingt-deux à vingt-cinq ans. Cette réponse de la Commission déçut la Turquie et l'incita à prendre une attitude difficilement compréhensible. La délégation turque précisa qu'elle retirait sa thèse initiale et soumettait une seconde thèse. En choisissant cette tactique, les responsables turcs montraient une fois de plus qu'ils ne savaient pas exactement ce qu'ils voulaient, et ce qu'ils attendaient de l'association. En modifiant la thèse au lieu de négocier sur l'ancienne base, la Turquie semblait montrer que la conception du nouveau gouvernement ne correspondait pas à celle de l'ancien gouvernement. Il affaiblissait ainsi sa position devant la CEE. La principale différence ou innovation de cette seconde thèse peut être brièvement exprimée comme suit : la Turquie acceptait dès la phase préparatoire d'assumer certaines responsabilités à un rythme ralenti. Ainsi, elle acceptait le principe d'une seule période pour la réalisation de l'union douanière, mais demandait une aide financière de 120 millions de dollars sur trois ans. Elle acceptait de supprimer les droits de douane sur les importations de produits agricoles en provenance de la CEE, en douze ans et avec réciprocité. Les produits industriels étaient divisés en deux groupes : pour le premier, 30 % de ses importations annuelles (année de base : 1950), la réduction des tarifs douaniers pouvait s'étendre à une période plus longue ; le second groupe était divisé en deux sous-groupes (45 % et 25 %) : les réductions tarifaires s'effectuaient pour la parité de 45 % à un rythme de douze ans et le second sous-groupe (25 %), qui constituait le point important pour l'industrialisation turque, pouvait voir modifier son rythme de réduction selon la création des nouvelles industries et jusqu'à la fin de la période transitoire (208). Selon la Commission, cette thèse était une base de négociation et était conforme aux principes du GATT. Elle demanda que la Turquie fasse un plan de développement pour négocier les conditions d'aide financière. L'aspect institutionnel de l'association ainsi que le nouveau tarif douanier et la solution des conflits furent discutés ; avec l'aide financière, ils ne pouvaient être cependant abordés que lorsque ces documents douaniers seraient prêts. La Turquie envisageait donc une association semblable à celle de la Grèce.

Au sein des Six, et plus exactement en Italie, l'association éventuelle de la Turquie, comme celle de la Grèce, provoqua la protestation des agriculteurs producteurs de tabac, car cette concurrence pouvait mettre en danger la situation déjà précaire de certaines régions italiennes comme Paese (209).

La date du 27 février fut maintenue pour une nouvelle négociation. Quelques jours avant la reprise des négociations, la Commission demanda à la Turquie de reporter cette négociation à la mi-avril 1961, en raison des négociations grecques. Le 3 avril 1961, juste une semaine avant la reprise des négociations, la Commission demanda à l'ambassade de Turquie (210) à Bruxelles que la prochaine négociation ait lieu à un niveau élevé pour discuter « le principe et la philosophie de l'association » (211).

Cette démarche est assez significative et révélatrice. Elle prouve en outre que le Conseil ne considérait pas les contacts précédents comme une base sérieuse de négociation. La Commission proposa de discuter la philosophie et les principes de l'association après la fermeture des conversations exploratoires et après une première série de négociations. Les dirigeants turcs n'attachèrent pas une grande importance à cette démarche et envoyèrent une délégation sous la présidence du Secrétaire général du Ministère de l'économie.

Cette négociation fut laborieuse et permit aux deux parties, pour la première fois depuis la demande d'association, une prise de conscience de l'état réel de l'économie. Les deux délégations se rencontrèrent à Bruxelles du 10 au 22 avril 1961. La Commission précisa notamment que l'union douanière ne constituait pas l'unique moyen d'association, et qu'il fallait surtout trouver une formule qui réponde mieux aux conditions de la Turquie (212).

La Commission proposa par la suite un accord comportant trois étapes : a) étape préparatoire pendant laquelle la Turquie, avec l'aide financière et les facilités commerciales de la CEE, pouvait assainir son économie ; b) la deuxième étape avait pour objet la préparation de l'union douanière entre les deux partenaires ; et c) la troisième étape consistait à mettre intégralement en application l'union douanière pour réaliser l'étape finale. La Turquie accepta la proposition de la Commission, mais demanda comme base de départ des contin-

(209) Voir le détail dans *Agricoltura*, anno IV, 3/1960, p. 99.

(210) La Turquie n'avait pas de représentation auprès de la CEE en 1960-1961.

(211) *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 70.

(212) *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 71 et suiv.; *BAE*, 966, 29 avril 1961.

gents tarifaires discriminatoires pour écouler ses propres produits agricoles comme le tabac, les raisins secs, les figues sèches, les noisettes, les agrumes, les poissons, etc. Ils discutèrent en outre l'aide financière sur le plan technique, l'aspect institutionnel, etc. (213).

L'attitude relativement passive de la délégation turque, lors de cette rencontre, fut assez frappante ; elle modifia encore une fois sa thèse. Toutes ces hésitations et ces changements d'attitude laissaient bien comprendre que la Turquie n'avait qu'un seul objectif : être associée à la CEE. Pour atteindre cet objectif, elle suivait la ligne tracée par son interlocuteur. Mais une série d'événements internes et externes à la CEE semblèrent pousser cette dernière vers une politique d'attente que nous considérons comme une impasse politique.

ii. IMPASSE POLITIQUE ENTRE AVRIL 1961 ET JUIN 1962.

Nous pouvons analyser les raisons de cette impasse sur deux plans : les raisons techniques et les raisons politiques.

Les raisons techniques.

Sur le plan interne, la CEE se trouvait confrontée à des problèmes assez complexes et les dernières difficultés surgies entre la CEE et la Grèce après le paraphe de l'accord par la Commission posaient une question politique délicate : fallait-il ouvrir des négociations avec la Grèce après le paraphe de l'accord (214)? Comment fallait-il organiser le processus de négociation au sein de la CEE pour qu'un tel événement ne se renouvelle pas à l'avenir? Les pays européens demandaient d'autre part leur adhésion à la CEE, et il fallait également régler cette question. Pour comprendre les vrais aspects de cette impasse, il faut donc examiner ces différents points l'un après l'autre.

a) Parmi les Six, les Pays-Bas et en particulier l'Italie, qui avaient émis plusieurs réserves à l'accord paraphé avec la Grèce, voulaient que la CEE règle en priorité cette complication (215). L'intransigeance de ces deux pays à l'égard des négociations menées par la Commission sembla pousser le Conseil et la Commission à adopter une attitude prudente en ce qui concernait l'association turque ;

(213) *Ibid.*, p. 72 et suiv.

(214) Voir *supra*, p. 282 et *Le Monde*, 5 mai 1961.

(215) Après les conversations exploratoires, le Conseil examina cette question lors de ses sessions du mois de mai 1960, des mois d'octobre 1960 et mars 1961, ainsi que les autres problèmes. Il se contenta d'un rapport de la Commission et donna une orientation générale pour la suite des négociations.

b) Les Etats membres, qui avaient mené la négociation avec la Turquie jusqu'en avril 1961, voulaient en outre connaître la forme réelle de cette liaison. Ces négociations avaient été en effet menées avec un mandat très général, du fait que les Etats membres n'avaient jamais discuté à fond l'association turque : le Conseil n'avait consacré que trois séances à l'analyse de cette question, c'est dire que, faute d'une volonté politique réelle, il n'y a guère eu de discussion approfondie au sein des Six à cet égard (216). L'ambassade de Turquie à Bruxelles servit d'intermédiaire pour ces contacts ;

c) La demande d'adhésion de trois pays européens — Royaume-Uni, Danemark et Irlande — repoussait inévitablement l'association turque au second plan. Avant l'ouverture des négociations avec les pays candidats, la CEE devait en outre discuter sur le plan interne plusieurs aspects de cette adhésion : qui négocierait au nom de la CEE et des six Etats membres, quels seraient la méthode de négociation, la tactique et l'objectif de celle-ci pour mener une telle entreprise politique, etc. (217) ;

d) Enfin, le Conseil, dès le mois de mars 1961, désirait aménager d'une manière pratique le système de négociation. Le processus de négociation adopté dans le cadre de l'association avec la Grèce donnait lieu à de nombreuses difficultés, à des retards et même à des malentendus (218).

En outre, la liaison entre le Conseil, organe de prise de décisions, et la Commission, institution chargée de négocier au nom de la CEE, était loin d'être satisfaisante (219). Alors que la France demandait que les représentants des Etats membres assistent désormais aux négociations menées par la Commission, la RFA ne voulait qu'un seul représentant à la négociation, qu'il soit du COREPER ou du Comité spécial (220). Cette question fut débattue par le Conseil plus de six fois entre mars 1961 et août 1961.

(216) Voir *supra*, p. 318, note 215.

(217) Voir *infra*, p. 378.

(218) BAE, 932, 18 mars 1961 ; et 966, 29 avril 1961.

(219) BAE, 991, 1^{er} juin 1961 : « Les observateurs n'auront pas le droit d'intervenir dans la négociation : les directives doivent parvenir directement du Conseil, et la Commission gardera comme d'habitude une marge de négociation dont elle sera responsable vis-à-vis du Conseil. La présence de représentants des Etats membres permettrait, le cas échéant, d'examiner sans délai, en marge des négociations, certaines questions particulières intéressant l'un ou l'autre des pays membres, sans qu'il soit nécessaire chaque fois de réunir une session du Conseil. »

(220) BAE, 1041, 9 juillet 1961 : « Sur cette question, la France a soutenu que les observateurs des Six assistent régulièrement aux négociations ; par contre, la RFA a estimé que

Un compromis fut finalement atteint. Les observateurs des Etats membres assisteraient à la négociation sans droit de parole. Cette solution fut mise en application dans le cadre des négociations avec la Turquie.

Les raisons politiques.

Malgré la proposition de la Commission, le Conseil ne fut pas en mesure de prendre une décision précise sur la forme de la future association turque. Lors de sa session de mai 1961 et en vue de reprendre la négociation, il chargea le COREPER d'examiner les formes et les modalités possibles d'association entre la CEE et la Turquie. Cet examen dura presque une année, jusqu'à ce que la négociation reprenne. Le Conseil, sans pouvoir se prononcer clairement, suivait en fait attentivement la politique interne turque.

Les militaires, au pouvoir depuis mai 1960, annoncèrent qu'ils allaient laisser la place au gouvernement qui sortirait des élections générales prévues pour octobre 1961. Le Gouvernement turc se présentait par conséquent comme une administration transitoire et, de plus, avait changé de thèse d'une négociation à l'autre. Le Conseil n'avait donc pas intérêt à poursuivre cette négociation avec un tel gouvernement, surtout que nul ne savait par exemple quelle serait la politique économique du futur gouvernement, si le régime politique qui allait sortir des élections serait assez stable, ou si les militaires pouvaient tenir leur parole (221).

Les différents points brièvement décrits ci-dessus constituaient donc l'environnement politique de cette négociation et expliquent les raisons qui poussèrent la CEE à adopter une politique d'attente.

Evolution du problème au sein des Six.

Les Etats membres avaient des intérêts et des objectifs assez différents sur cette question : au sein du COREPER, lors de l'examen de ce problème entre juin et novembre 1961 (222), le représentant allemand insista pour que la Communauté fasse un geste politique en

le Président du Comité spécial et éventuellement son adjoint pourraient assister aux négociations conduites par la Commission. »

(221) BAE, 1092, 7 octobre 1961 : « La politique intérieure turque explique pour une large part la circonspection de tel ou tel Etat membre. Certains gouvernements pourraient juger plus sage de ne progresser qu'avec lenteur sur la voie de la négociation en attendant que le nouveau régime turc ait fait preuve de stabilité. »

(222) BAE, 968, 3 mai 1961; *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 74; *Bulletin de la CEE*, 5/1961, p. 52.

faveur de la Turquie avant ses élections législatives d'octobre. « La CEE se prononce dès maintenant pour l'institution d'une union douanière au terme d'une période préliminaire de plusieurs années » (223). Le Gouvernement français, irrité par les condamnations à mort prononcées par le tribunal turc envers le Premier Ministre et deux de ses ministres, ne manifesta pas un grand enthousiasme pour le gouvernement au pouvoir (224) et, sous prétexte de l'équilibre économique de la CEE, pencha avec l'Italie pour un accord limité. Un tel accord pouvait permettre à la Turquie d'assainir son économie avec l'aide financière et économique de la CEE.

Ainsi, la CEE ne serait pas liée par la promesse de réaliser ultérieurement une union douanière avec la Turquie. Les pays du Benelux défendaient une thèse intermédiaire : un accord-cadre, avec l'objectif lointain d'une union douanière, était pour eux la meilleure solution.

De son côté, la Commission recommandait la définition d'une doctrine d'association « qui fournisse un cadre général pour les diverses négociations qui attendaient la Communauté. Une telle formule permettrait, croyait-elle, de parer aux inconvénients de l'improvisation 'cas pour cas' des accords d'association » (225). Cette recommandation ne fut pas acceptée par le Conseil.

Le COREPER, poursuivant son examen, proposa au Conseil de choisir l'une des trois solutions suivantes :

a) Formation d'une union douanière dont la réalisation commencerait au terme d'une période transitoire (thèse allemande) ;

b) Arrangement économique-commercial valable pour quelques années, sans définir *a priori* la formule à appliquer après l'expiration de cet accord (thèse française).

c) Solution de compromis avec deux étapes différentes :

i) Une période préparatoire de sept années au cours de laquelle des concours financiers et des garanties de débouchés pour quelques produits pourraient être accordés à la Turquie ;

ii) Une période d'association plus étroite qui, en principe, devait être employée à l'instauration d'une union douanière. La décision

(223) *BAE*, 1073, 15 septembre 1961.

(224) KAZANCIGIL, *op. cit.*, p. 329.

(225) *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 75; et *BAE*, 1073, 15 septembre 1961.

relative au passage de la première à la seconde étape serait prise par le Conseil des ministres à l'unanimité de ses membres (226).

La deuxième solution paraissait difficilement réalisable si la CEE voulait respecter les principes du GATT. Le Conseil ne fit pas un choix net et clair entre les deux autres solutions et donna un mandat très général à la Commission. Celle-ci pouvait ainsi examiner, ou plus exactement orienter, les travaux des experts vers l'octroi d'une aide financière sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement et l'octroi d'une aide commerciale sous forme de contrats à long terme ainsi que de contingents tarifaires permettant d'assurer aux exportations turques certains débouchés sur le marché communautaire.

Devant cette politique d'attente de la CEE, le Gouvernement turc présenta aux Six un mémorandum avec une note diplomatique. Ce document constitua pour la Commission un tournant dans la poursuite des négociations. La Turquie, qui avait accepté *ad referendum* la proposition de la Commission, défendait dans son document le point de vue suivant : le passage de la première à la seconde étape devait être décidé par le Conseil d'association ; elle souhaitait de plus une procédure de consultation entre la CEE et elle-même sur la politique agricole commune de la CEE et demandait certaines garanties sur des produits proposés : tabac, raisins secs, figues sèches et noix (227).

La Turquie, qui avait poursuivi jusqu'à 1961 l'objectif d'obtenir un accord semblable à celui de la Grèce, paraissait abandonner complètement cette thèse. Conformément à la proposition de la Commission, elle voulait maintenant un accord en plusieurs étapes. Les réactions française et italienne furent assez négatives sur les quatre produits pour lesquels la Turquie avait demandé des contingents tarifaires.

La réaction de la France semblait être motivée par la défense des intérêts algériens ; l'Italie par contre faisait des réserves au sujet de la noisette pour empêcher la concurrence turque avec ses propres produits à l'intérieur de la CEE. Les Six n'acceptaient pas non plus le principe d'engagement d'achat des produits turcs avec une augmentation annuelle (228).

Quant à l'aide financière, la Communauté se trouva en présence

(226) *BAE*, 1092, 7 octobre 1961; *Le Monde*, 10 octobre 1961.

(227) *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 76.

(228) *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 80 et suiv.

de quatre thèses par lesquelles la Banque européenne d'investissements pouvait ;

- a) Financer par ses propres ressources ;
- b) Gérer un fonds spécial alimenté par des contributions nationales ;
- c) Utiliser des ressources qui seraient mises à sa disposition par les Etats membres ;
- d) Contribuer conjointement avec d'autres organisations internationales (OTAN, OCDE) à l'aide financière qu'avait demandée la Turquie (229).

Les élections générales eurent lieu entre-temps en Turquie. Un gouvernement de coalition se constitua et prit une série d'initiatives, tant auprès des Six au sujet de l'association de la Turquie à la CEE qu'auprès de l'OTAN et de l'OCDE au sujet de l'aide financière. Un département de planification fut créé comme l'avait souhaité la CEE. Mais les divergences internes ne purent être aplanies au sein des Six. L'Italie lia la discussion des problèmes commerciaux à la solution de l'aide financière. Du fait de cette réserve, le Comité des Représentants permanents forma deux comités d'experts, l'un pour l'examen des problèmes commerciaux et l'autre pour l'aide financière.

Les experts, de leur côté, ne purent résoudre le problème commercial parce que les experts français exigeaient que le contingent tarifaire soit ouvert d'une manière non discriminatoire à tous les pays tiers, et du fait que les exportations turques étaient fortement orientées vers la CEE. Par ailleurs, ce procédé était compatible avec les principes de l'accord général. Les experts allemands estimaient que la question de contingent tarifaire discriminatoire pouvait être résolue si la CEE s'engageait immédiatement dans la formation de l'union douanière à la fin de la seconde phase qui était prévue dans l'accord (230). Au sein du Comité des Représentants permanents, la France était opposée à l'avis des experts allemands, soutenant que les pays tiers auraient une fausse idée de l'accord à conclure avec la CEE. Car tous débouchent en fait sur une union douanière. En second lieu, le protocole annexé à l'accord grec prévoyait que l'autorisation du Conseil d'association devait être requise pour l'octroi de contin-

(229) *BAE*, 1051, 1^{er} mars 1962; *Bulletin de la CEE*, 1/1962, p. 80; *Le Monde*, 8 mars 1962; *RMC*, décembre 1961, p. 439.

(230) *BAE*, 1230, 30 mars 1962.

gents tarifaires à des pays tiers non associés à la CEE pour l'importation de tabac et de figes sèches. Il fallait également résoudre cette complication.

En mai 1962, la discussion reprit au sein du Conseil sur les problèmes commerciaux, mais les experts financiers ne purent achever l'examen relatif à la situation financière de la Turquie. Le principe d'ouvrir les contingents tarifaires fut acquis, sans préciser pour autant la nature de ces contingents tarifaires (231). L'Italie et la France firent valoir l'instabilité de la situation intérieure turque et voulurent que la Communauté renonce à tout engagement immédiat sur l'institution d'une union douanière. De plus, elles estimèrent que la suggestion de la Commission de discuter la politique éventuelle de l'association était prématurée. Sans résoudre ces problèmes, le Conseil confia à la Commission une orientation générale pour la reprise des négociations.

B. — *La dernière phase de la négociation :
juin 1962-septembre 1963.*

a) La reprise des négociations.

Les Six furent divisés pendant toute la première partie des négociations. Ils ne purent même pas convenir des principes de base de l'association. Cette période se déroula comme un dialogue de sourds et n'apporta aucune solution aux différentes questions négociées. La négociation réelle ne commença qu'après l'impasse décrite plus haut, et un dialogue s'instaura enfin entre les deux parties.

Après une année d'interruption, les deux délégations se retrouvèrent à Bruxelles du 18 au 22 juin 1962. Le Comité d'association pour la Turquie, constitué des représentants des Etats membres, commença à assister aux négociations, mais la Commission ne disposait en réalité d'aucune précision pour s'engager dans cette négociation. Les deux délégations discutèrent les problèmes commerciaux, produit par produit. La Turquie insistait pour que l'accord comprenne un programme et un plan pour la réalisation de l'union douanière. Cette position était à l'opposé de la thèse communautaire. Cette rencontre ne fut en fait qu'une pure formalité pour confirmer que la négociation recommençait.

(231) BAE, 1262, 11 mai 1962; *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 81.

La Commission présenta un rapport dans lequel elle insistait pour que l'accord se base sur l'article 238, tout en confirmant la réalisation de l'union douanière dans un avenir indéterminé. Ce rapport fut d'abord examiné par le Comité spécial, puis par le Comité des Représentants permanents et enfin, après certaines modifications, approuvé par le Conseil (232). Selon les témoignages des membres de la délégation turque, l'attitude de la Commission marqua un changement important vis-à-vis des Etats membres. Elle suivit à la lettre l'orientation du Conseil et sans prendre une quelconque initiative pour approfondir certains des aspects négociés. Les questions commerciales et l'aide financière, selon le montant défini, furent discutées sur le plan technique. Lors de cette rencontre, la Commission agit surtout comme un simple exécutant, sans avoir une marge réelle de négociation.

La position des Etats membres.

La division interne des Etats membres n'était toujours pas aplanie et les positions des Etats membres n'avaient pas changé. Seule la RFA apportait plus de précisions à sa conception politique car elle suggérait à ses partenaires d'inclure dans l'accord le plan et le programme de l'union douanière dont la décision serait prise à l'unanimité des parties à l'accord. Seule cette thèse pouvait se justifier par rapport au GATT (233).

D'autre part, la Banque européenne d'investissement créa une direction de prêts dans les pays associés, en prévision de son activité en Grèce, en Turquie et en Afrique. La Direction des affaires générales remplaça le secrétariat général. Cette décision fut prise en septembre 1962 par les gouverneurs des banques (234).

Un consortium *ad hoc* fut constitué au sein de l'OCDE pour apporter une assistance financière à la Turquie (235).

b) Poursuite des négociations.

Après de longues discussions, le Conseil admit enfin le principe de l'union douanière comme base de l'association.

(232) BAE, 1320, 20 juillet 1962; *Bulletin de la CEE*, 8 août 1962, p. 17; *Müsterek Pazar, op. cit.*, p. 82 et suiv.

(233) BAE, 1320, 20 juillet 1962.

(234) BAE, 1351, 5 septembre 1962.

(235) BAE, 1368, 28 septembre 1962; *Müsterek Pazar, op. cit.*, p. 86.

i. LE CHANGEMENT DANS LE COMPORTEMENT TURC.

Le nouveau gouvernement issu des élections d'octobre 1961 adopta une politique dynamique et plus cohérente en matière économique et en ce qui concernait l'association avec la CEE. Il déploya ses efforts pour élaborer le plan quinquennal de 1963 à 1967. Ce plan fut adopté par le gouvernement en 1962. Il décida en outre de mener une offensive diplomatique auprès des six Etats membres et auprès de la Commission : le Ministre d'Etat chargé des questions économiques alla à Bruxelles discuter avec M. Hallstein et M. Rey de la question d'association (236). Enfin, le Ministre des affaires étrangères prit contact à New York, lors de la session de l'Assemblée générale de l'ONU, avec les Ministres des affaires étrangères des Six.

Le gouvernement décida par ailleurs de confier le rôle de négociateur à M. H. İşik, ambassadeur turc à Bruxelles. Ce qui était incompréhensible jusqu'alors devenait clair. Le gouvernement précédent avait chaque fois mené la négociation avec un chef de délégation différent. Il n'y avait ainsi ni de continuité ni de contacts permanents avec la Commission à Bruxelles. Chaque négociation constituait en fait une nouvelle expérience pour le responsable turc. Enfin, la Turquie se rendit également compte que la thèse qu'elle avait défendue, assez maladroitement d'ailleurs, ne correspondait pas aux réalités de son économie. Il fallait donc adopter le thèse de la Commission en essayant d'obtenir certains aménagements dans ce contexte limité. L'objectif était de faire accepter le projet de la Commission aux opposants, c'est-à-dire à la France et à l'Italie (237).

Le Conseil laissa à la Commission le soin d'élaborer les mesures commerciales dont la Communauté pourrait faire bénéficier la Turquie. La Commission, selon le déroulement des négociations, adopterait une position tenant compte à la fois des principes du GATT et des préoccupations des pays membres (238) et pourrait discuter l'aide financière que la Communauté pourrait apporter à la Turquie dans le cadre du consortium créé à cet effet (239).

La création de ce consortium permit en effet aux Pays-Bas de

(236) *Cumhuriyet*, 19 mai 1961.

(237) Voir *supra*, p. 317.

(238) *BAE*, 1323, 24 juillet 1962 : « La question de savoir si les mesures commerciales en faveur de la Turquie auraient ou non un caractère discriminatoire vis-à-vis des pays tiers reste ouverte. Il appartiendra à la Commission d'apprécier elle-même l'orientation à donner aux négociations, compte tenu des précautions à prendre vis-à-vis du GATT et des réserves exprimées par certains Etats membres pour quelques produits agricoles. »

(239) *BAE*, 1367, 27 septembre 1962.

retirer leur réserve. Les Pays-Bas souhaitaient que l'aide financière à la Turquie soit réglée dans un cadre plus général et pas seulement européen.

Selon ces indications, le mandat élaboré par le Comité des Représentants permanents, en collaboration avec la Commission, permit pour la première fois à cette dernière de s'engager convenablement dans les négociations avec la délégation turque.

Sur la proposition de la Commission, deux groupes de travail furent constitués en octobre 1962. Le premier fut chargé d'examiner le contenu éventuel des mesures commerciales en rapport avec les perspectives du plan quinquennal turc et les règles du GATT. Le second groupe de travail fut chargé du problème d'ensemble de l'accord. La Commission soumit à cet effet un projet d'accord très simple, contenant six articles et un protocole provisoire de quatre articles. Ce projet répondait parfaitement aux exigences des Etats membres (240).

C'était en réalité une déclaration d'intention pour l'avenir qui institutionnalisait les futurs rapports entre la CEE et la Turquie. Ce projet ne fut pas accepté par la délégation turque, qui soumit à son tour un projet d'accord en se fondant sur le projet initial de la Commission (241).

Les deux délégations se mirent d'accord sur le principe de contingents tarifaires discriminatoires que la Commission devait soumettre à l'approbation du Conseil. Ce comportement de la Commission est important à signaler. Elle se sentait en effet plus à l'aise devant les observateurs des Etats membres. Elle prenait des initiatives et proposait des solutions, sans toutefois dépasser les limites de son mandat assez souple.

La Commission présenta son rapport au Conseil qui, après l'examen du Comité des Représentants permanents (242), clarifia sa position sur les points suivants : l'aide financière pouvait être examinée ultérieurement en rapport avec les travaux du consortium et, en ce qui concernait les contingents tarifaires, le Conseil approuvait le principe des contingents tarifaires discriminatoires en faveur de deux ou trois produits turcs.

Les deux délégations se rencontrèrent en janvier 1963 pour la septième fois, à Bruxelles. Selon le mandat du Conseil, la Commission était autorisée à négocier avec la délégation turque le fondement

(240) *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 119.

(241) *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 117 et suiv.

(242) *Bulletin de la CEE*, décembre 1962, p. 18.

d'association. L'association serait ainsi basée sur l'article 238 du Traité de Rome et comprendrait trois phases : préparatoire, transitoire et de l'union douanière. La durée de la phase préparatoire et le passage de la première à la deuxième phase ne pourraient être effectués que sur la décision du Conseil d'association et après examen de la situation économique turque. La Communauté ouvrirait des contingents tarifaires discriminatoires pour le tabac et les raisins secs. La Commission précisait d'autre part que le Conseil ne donnait pas son accord pour que le contingent tarifaire soit basé sur l'article 24/10 du GATT (243).

La Commission prenait note des demandes de la Turquie (244) pour examen et pour transmission au Conseil. Un groupe *ad hoc*, constitué par les fonctionnaires de la Commission et de la délégation turque, commença à rédiger un document de travail commun.

La négociation concernant l'adhésion de la Grande-Bretagne fut entre-temps suspendue (245) et cet événement entraîna un léger retard dans la reprise des négociations (246). Le Conseil ajourna sa réunion du 12 février 1963, mais le Comité d'association examina le projet élaboré par les deux délégations.

ii. LES DERNIERS MARCHANDAGES.

Le Conseil donna un nouveau mandat de négociation à la Commission, et la négociation fut reprise en mars 1963 entre les deux délégations à Bruxelles (247). Ce mandat était très précis quant aux différentes phases de l'association envisagée, ainsi que sur le passage de la période préparatoire à la période transitoire. Le Conseil ne laissait prévoir qu'une seule possibilité au sujet des relations entre les institutions de la Communauté et la Turquie : le contact éventuel pouvait être établi entre le Parlement européen et le Parlement turc (248).

Ces points furent acceptés par la Turquie, qui ne pouvait faire autrement. Mais, sur le contingent tarifaire, la Turquie souhaitait le

(243) *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 94.

(244) La Turquie demandait le droit de consultation dans le cas d'adhésion et d'association à la CEE, le droit d'établissement et certaines mesures en faveur des travailleurs turcs, la consultation au sujet de la politique agricole commune, etc.

(245) *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 100.

(246) *Débats du PE*, 27 mars 1963, p. 116. M. Rey a déclaré que « les négociations avec la Turquie ne sont pas dépendantes, elles ne l'ont jamais été, à aucun moment, du problème de l'élargissement de la Communauté et de l'adhésion de la Grande-Bretagne ».

(247) *Bulletin de la CEE*, 4/1963, p. 7.

(248) *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 100.

principe d'un contingent global et non national, ou bien le principe d'un double contingent (249).

Par ailleurs, la CEE refusa le point de vue de la Turquie concernant le contenu économique de l'accord. A part quelques difficultés juridiques (250) comme l'application aux Six de la clause de la nation la plus favorisée par la Turquie, les deux parties discutèrent de la liste et du volume du contingent tarifaire jusqu'au mois de juin 1963. La France assouplit considérablement sa position dans la dernière phase des négociations après l'échec de l'adhésion britannique, mais la position italienne resta assez rigide jusqu'à la visite à Rome du Ministre turc des affaires étrangères. Cette visite, qui eut lieu entre le 18 et le 20 mars 1963, permit à l'Italie d'assouplir sa position sur la question des figues sèches (251). Au cours de cette visite, le Ministre turc des affaires étrangères eut des conversations avec le Ministre des affaires étrangères, le Ministre de l'industrie et du commerce, le Ministre de l'agriculture et le Ministre du commerce extérieur. Les derniers obstacles qui divisaient les Six furent ainsi levés, et la CEE put enfin former une unité sur l'ensemble de l'association dont l'importance, pour les Six, était à vrai dire assez mince.

En ce qui concernait les contingents tarifaires, la CEE accepta, à la dernière minute, d'ouvrir des contingents tarifaires discriminatoires pour quatre produits turcs (252).

Au sujet de l'aide financière, la RFA proposa 200 millions d'unités de compte et la France 150 millions. L'accord se fit pour finir sur 175 millions en cinq ans. Les gouverneurs de la Banque européenne d'investissement tinrent plusieurs réunions pour déterminer la clef de la répartition et les sources de cette aide financière (253).

(249) Le double contingent consiste à ouvrir un contingent tarifaire avec un montant minimal et maximal dont le premier fonctionne automatiquement.

(250) Les difficultés juridiques semblaient provenir essentiellement de la conception des deux parties : pour la Turquie, l'accord d'association devait contenir des clauses concernant le droit d'établissement de la libre circulation des travailleurs, le contact entre les institutions de la CEE et la Turquie, etc. Par contre, la CEE refusait par principe d'accepter les différentes propositions turques. Pour elle, l'accord en question n'avait qu'un seul but : assainir l'économie turque. Voir détail dans *BAE*, 1501, 11 mars 1963; 1507, 18 mars 1963; 1519, avril 1963.

(251) Voir *Milliyet*, 21-22 mars 1963; *BAE*, 1511, 22 mars 1963. Voir le texte du communiqué final dans *La documentation française, Chroniques étrangères*, Italie, mai 1963, p. 6 : « Le vif intérêt que l'Italie porte à une issue favorable des négociations en cours en vue de l'association de la Turquie à la CEE. »

(252) *Müsterek Pazar*, op. cit., p. 111.

(253) *BAE*, 1519, 1^{er} avril 1963. Au cours de la réunion des gouverneurs de la BEI à Baden-Baden les 25 et 26 mars 1963, la clef de répartition de l'aide financière, la source de l'aide financière, etc., n'ont pas pu être réglées. C'est seulement en mai que ces questions ont été résolues : la clef de répartition fut décidée comme suit :

La délégation de la Commission se réunit avec le Comité des représentants permanents pour « faire la toilette » juridique de l'accord, par exemple tout ce qui touchait à la clause de la nation la plus favorisée et aux produits de la CEE par la Turquie, qui ne fut pas acceptée par cette dernière. La CEE, de son côté, refusa la collaboration demandée par la Turquie au sujet des travailleurs turcs au sein du Conseil d'association. Sur le premier point, la Turquie appliquait le même traitement aux Six ; la seconde question fit l'objet d'un échange de lettres entre les deux chefs de délégation, lettres qui furent annexées à l'accord (254). Finalement, l'accord fut paraphé (255) le 25 juin 1963 à Bruxelles. Mais la signature en fut retardée jusqu'à septembre 1963 du fait de la consultation de la Grèce au sein du Conseil d'association.

iii. LA CONSULTATION DE LA GRÈCE AU SUJET DE L'ACCORD PARAPHÉ.

Pendant toute la durée des négociations, la CEE fournit à la Grèce les renseignements nécessaires sur l'évolution des négociations. La Grèce estima excessif le contingent tarifaire ouvert par la CEE à la Turquie pour les raisins secs et le tabac. Elle voulut même suggérer des plafonds en ce qui concerne ces deux contingents. De plus, l'accord paraphé ne consistait pas selon la Grèce en une association mais en un accord commercial préférentiel, et les concessions citées devraient être en conséquence subordonnées à l'assentiment de la Grèce.

Pour ce qui concerne la CEE, c'était exclusivement la Communauté qui devait interpréter le Traité de Rome et décider lesquels des accords conclus avec les pays tiers constituaient des accords d'association ou des accords commerciaux (256). D'autre part, la Grèce fut constamment mise au courant de l'évolution des négociations. Devant cette position énergique de la CEE, la Grèce demanda des compensations pour les vins grecs et l'accélération dans la mise en application de l'union douanière sur les raisins secs et le tabac (257).

Le Ministre grec des affaires étrangères convoqua à cet effet les

France et RFA :	58,5	millions	d'unités	de compte
Belgique :	13	»	»	»
Pays-Bas :	12,7	»	»	»
Luxembourg :	0,7	»	»	»
Italie :	32	»	»	»

(254) *BAE*, 1559, 22 mai 1963; *Müsterek Pazar*, *op. cit.*, p. 111.

(255) *Agricoltura*, anno XII, 7/1963, p. 111.

(256) *BAE*, 1559, 22 mai 1963.

(257) *BAE*, 1574, 11 juin 1963; et *Le Monde*, 12 et 26 juin 1963.

ambassadeurs des Six à Athènes pour que le Conseil d'association examine le plus tôt possible les demandes de la Grèce (258).

De son côté, M. Pesmezoglou, vice-gouverneur de la Banque de Grèce, revint au cours d'une conférence de presse sur les griefs grecs au sujet de l'accord d'association paraphé entre la CEE et la Turquie :

« 1. La Communauté ne peut pas décider unilatéralement de faire un arrangement quelconque, un accord d'association au moins, tant que cela affecte la structure des exportations grecques, tel que le prévoit le protocole 10.

» 2. La Grèce réserve tous ses droits, y compris le recours à la procédure d'arbitrage prévu par l'accord d'Athènes.

» 3. L'observance stricte et complète des accords est d'une importance fondamentale pour les deux pays » (259).

L'accord d'association entre la CEE et la Grèce n'attribue pas à la Grèce un droit d'intervention sur les compétences de la CEE. Celle-ci n'a simplement qu'un droit de consultation. Pour finir, la consultation eut lieu sans satisfaire entièrement la Grèce.

c) La consultation du Parlement européen.

Le PE fut tenu au courant du déroulement des négociations selon les informations fournies par le président en exercice du Conseil et des commissaires assistant aux travaux du PE (260). Comme ce fut le cas pour la Grèce, sa consultation provoqua des protestations de la part des parlementaires. Le PE regretta d'être une fois de plus consulté après la signature de l'accord (261). M. Luns, Président du Conseil, qui assistait aux débats, prit l'engagement en son nom personnel pour que la consultation ait lieu avant la signature de l'accord, et il promit de défendre ce point de vue devant le Conseil des ministres (262).

(258) *BAE*, 1559, 22 mai 1963.

(259) *BAE*, 1574, 11 juin 1963; et *Le Monde*, 12 juin 1963.

(260) Voir par exemple *Débats du PE*, 20 novembre 1961, p. 11; 29 mars 1962, p. 68; 27 mars 1963, p. 116, etc.

(261) *Débats du PE*, 16 septembre 1963, p. 24 et suiv. M. Dehousse a cité la question posée par M. Westerterp à la seconde chambre des Etats généraux sur la position du Gouvernement hollandais concernant la consultation du PE. Il a précisé la réponse du Ministre des affaires étrangères : « Le Gouvernement hollandais ... a estimé qu'il était souhaitable que l'accord avec l'EAMA et que l'accord avec la Turquie soient soumis à la consultation du PE avant la signature. Cependant, il s'est avéré que le Gouvernement hollandais a été le seul à défendre cette thèse devant le Conseil de la CEE. »

(262) *Débats du PE*, 28 novembre 1963, p. 144 et suiv.

L'intervention de M. Dehousse lors du débat en tant que rapporteur fut extrêmement intéressante. Exprimant son point de vue personnel il déclara que les pays candidats à l'association devaient avoir un régime démocratique, et, prenant le cas du Portugal et de l'Espagne, il fit une nette distinction entre ces deux régimes et ceux de la Turquie et de la Grèce. Selon lui, les régimes de ces deux derniers pays, qui avaient signé la Convention européenne des droits de l'homme et avaient organisé des élections libres, étaient parfaitement compatibles avec les principes de la démocratie (263).

Sur l'avis rédigé et présenté par son rapporteur, le PE donna finalement l'accord nécessaire pour engager les formalités de ratification.

d) Le contenu de l'accord.

Considéré comme un accord de préassociation, l'accord comprend trente-trois articles, deux protocoles, une déclaration d'intention et deux déclarations interprétatives, une déclaration de la RFA et les lettres échangées entre les deux chefs de délégation au sujet de la main-d'œuvre turque.

L'accord en question est un accord qui définit les principes généraux d'une collaboration entre la CEE et la Turquie. L'association sera réalisée en trois étapes :

1^o Une étape préparatoire ayant pour objet d'assainir l'économie turque grâce à une aide financière et à certaines mesures tarifaires préférentielles sur quatre produits d'origine turque. La durée minimale de cette étape est de cinq ans, mais le passage à l'étape transitoire n'est pas automatique. L'étape préparatoire peut être prorogée par décision du Conseil d'association pour un délai maximal de cinq ans. La CEE peut alors prendre une décision concernant l'avenir de l'association ;

2^o L'étape transitoire dans laquelle l'union douanière entre la CEE et la Turquie sera progressivement mise en place et qui fera l'objet d'un protocole additionnel élaboré par le Conseil d'association, n'entrant en vigueur qu'après la ratification des Etats membres. Sauf exception, la durée de cette étape est en principe de douze ans. Le rapprochement entre la politique économique turque et celle de la

Communauté, dans les divers secteurs prévus par le Traité de Rome, pourra se réaliser au cours de cette même période ;

3^o Dès que le fonctionnement de l'accord permettra à la Turquie d'envisager l'acceptation intégrale des obligations découlant du Traité de Rome, les parties contractantes examineront l'adhésion de ce pays à la Communauté. Ce sera alors la phase définitive.

Un Conseil d'association a été mis en place. Dès la phase préparatoire, il assure le fonctionnement de l'association, avec une compétence et un fonctionnement identiques à celui de la Grèce, à part sa compétence limitée dans l'étape préparatoire. Lors de cette première étape, il examine l'application de l'association et peut décider l'augmentation du volume des contingents tarifaires à partir de la deuxième année qui suit l'entrée en vigueur de l'accord. Il facilite le contact entre l'Assemblée parlementaire européenne et le Parlement turc. C'est à partir de l'étape transitoire que le Conseil d'association disposera de pouvoirs plus étendus.

L'accord définit d'autre part certains principes généraux de l'union douanière. L'accord provisoire détermine le volume de contingent tarifaire préférentiel ouvert aux exportations turques et le protocole financier définit les modalités de l'utilisation de l'aide financière communautaire.

C. — *Exécution de l'accord.*

L'accord d'association entre la CEE et la Turquie est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964 et a été normalement exécuté jusqu'à présent. Dans l'étape préparatoire, son contenu est relativement simple. Nous nous proposons de l'examiner sur les plans institutionnel et commercial, et, ensuite, d'analyser l'élaboration du protocole additionnel et les difficultés rencontrées en cette matière entre le Conseil et la Commission au sein de la CEE.

a) Exécution de l'accord pendant la période préparatoire décembre 1964-novembre 1970.

Dans l'exécution de l'accord d'association entre la CEE et la Turquie, le fonctionnement des institutions créées à cet effet est relativement simple. Nous examinerons le Conseil d'association, puis le Comité d'association et enfin la Commission parlementaire mixte.

i. ASPECT INSTITUTIONNEL.

Le Conseil d'association.

Le Conseil d'association se réunit au niveau ministériel et au niveau des ambassadeurs. Les réunions du Conseil d'association sont généralement semestrielles, sauf en 1967 et en 1968 où il a tenu trois séances. Le Conseil d'association s'est réuni quatorze fois (264) jusqu'en décembre 1970, dont trois en Turquie sur la demande de cette dernière depuis 1967. Certaines de ces réunions ont eu lieu au niveau ministériel et les autres au niveau des ambassadeurs.

Une réunion s'est tenue en 1967 sous la présidence du Premier Ministre turc. Le Comité d'association a créé le Comité de coopération douanière (265), qui fonctionne depuis 1969 sous l'autorité du Comité d'association, et qui est composé d'experts douaniers des deux parties. Il a pour tâche d'assurer la coopération administrative entre la CEE et la Turquie, en vue d'appliquer correctement et uniformément les dispositions douanières de l'accord d'association, et exécute les tâches qui lui sont confiées par le Comité d'association. La présidence du Conseil d'association, celle du Comité d'association et celle du Comité de coopération douanière est assurée par rotation pour une période de six mois par la CEE et par la Turquie. Le Conseil prend des décisions et adopte à l'unanimité (CEE et Turquie) les recommandations préparées par le Comité d'association.

Pendant toute cette période et à part la négociation concernant l'élaboration du protocole additionnel de 1969 à novembre 1970, le Conseil d'association a pris une série de décisions sur l'augmentation des contingents tarifaires reconnus dans le cadre de l'accord d'Ankara et a ouvert d'autres contingents sur les nouveaux produits après deux années d'exécution de l'accord (266). Dans le cadre de la négociation sur l'élaboration du protocole additionnel, son rôle était plutôt d'examiner les résultats obtenus au sein du Comité d'association et de prendre des décisions politiques au sujet de l'étape transitoire. Son président ou le représentant du président en exercice du Conseil d'association est représenté ou se fait représenter dans les travaux de la Commission parlementaire mixte.

(264) Ces chiffres sont fournis par le secrétariat des Conseils.

(265) Décision n° 2/69 du Conseil d'association, 15 décembre 1969, dans *Sixième Rapport d'activité du Conseil d'association*, p. 8.

(266) Voir *supra*, p. 282.

Le Comité d'association.

Créé par le Conseil d'association, il remplit exactement les tâches du COREPER au sein de la CEE. Il prépare les réunions du Conseil d'association et exécute les mandats qui lui sont confiés par le Conseil. Et surtout, en ce qui concerne l'élaboration du protocole additionnel, il remplit la double tâche d'entamer la négociation et de préparer les séances du Conseil d'association sur les questions relatives au protocole additionnel. Le nombre de ses réunions s'est considérablement accru au cours de ces dernières années.

Pour dresser un tableau complet des activités des institutions créées par l'association nous avons également pris en considération le groupe de travail du COREPER (Turquie).

Réunions des institutions de l'association et du groupe de travail du COREPER

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Totaux
Conseil d'association	1	1	2	3	2	3	2	14
Comité d'association	—	1	2	9	3	13	9	37
Groupe de travail — Turquie	10	5	8	20	15	48	20	123
Commission par. mixte	—	—	1	3	2	3	2	11

Sources : statistiques fournies par le Secrétariat général des Conseils et six rapports sur l'activité du Conseil d'association.

Le tableau ci-dessus, qui concerne les activités des institutions d'association et du groupe de travail-Turquie qui prépara la position interne des Six pour le Comité d'association, nous montre que les activités du Comité d'association et celles du groupe de travail (COREPER) se sont accrues surtout pendant les années 1969 et 1970, consacrées à l'élaboration du protocole additionnel. Les réunions du Conseil d'association ainsi que celles de la Commission parlementaire mixte évoluent parallèlement ; c'est-à-dire qu'alors qu'une réunion par semestre est en principe prévue, le Conseil et la Commission parlementaire mixte se réunissent parfois trois fois par an.

Quant au fonctionnement du Comité d'association, une série de

remarques s'impose : étant l'organe préparateur, ce Comité est le moteur de l'association du fait du manque de responsabilité directe de la Commission. Il effectue la plus grande partie des travaux, et le Conseil entérine la plupart du temps ses décisions. Son fonctionnement est comparable à celui du COREPER. Il n'a pas de pouvoir réel mais il assure la continuité et la permanence dans le cadre de l'association.

La Commission parlementaire mixte.

Commencés depuis 1966, les contacts entre le PE et l'Assemblée nationale turque sont consacrés essentiellement à l'examen du rapport d'activité présenté par le Conseil d'association. La Commission parlementaire mixte se réunit une fois en Turquie et une fois dans une ville des Six. Elle adopte des résolutions sur le rapport présenté par ses membres et donne des avis sur les décisions du Conseil d'association. Elle a demandé que les membres de la Commission parlementaire mixte puissent poser des questions écrites au Conseil d'association mais ce souhait n'a pas été accepté jusqu'à présent.

Il est difficile de se prononcer sur les effets concrets des recommandations adoptées par le Parlement européen au sujet de l'association entre la CEE et la Turquie, car les différentes questions soulevées dans ces résolutions ont trouvé une solution tardive, par exemple pour la participation de la Communauté à la Foire internationale d'Izmir.

ii. ASPECT COMMERCIAL.

Période allant de décembre 1964 à janvier 1968.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association, la CEE a ouvert des contingents tarifaires discriminatoires pour quatre produits turcs — le tabac, les raisins secs, les figues sèches et les noix.

Le volume initial des contingents tarifaires a été augmenté en 1966 et en 1967 (267). En ce qui concerne le tabac et les raisins secs, la Communauté applique aux exportations turques le même traitement

(267) Les contingents tarifaires ont été augmentés successivement par la décision du Conseil d'association, d'abord le 20 décembre 1965, puis le 19 novembre 1966 comme suit :

Tabac	12.500	13.615	17.615
Raisins secs	30.000	33.000	38.570
Figs sèches	13.000	14.300	18.900
Noix	17.000	17.000	18.790

Voir le détail dans le *Dixième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 318 et suiv.

tarifaire qu'aux exportations grecques, c'est-à-dire le traitement intra-communautaire (268).

En ce qui concerne les figues sèches et les noisettes, la Communauté applique un régime intermédiaire entre le régime interne des Six et celui qu'on applique aux Etats tiers (269). Pour l'utilisation de ces contingents tarifaires, quelques remarques s'imposent :

La CEE a entièrement utilisé les contingents relatifs aux figues sèches et aux noisettes ; par contre, pour le tabac et les raisins secs, le taux d'utilisation est loin d'être satisfait (270).

La CEE a accordé depuis 1967 d'autres facilités tarifaires à la Turquie, à savoir des contingents tarifaires ouverts pour les poissons (271), pour le vin de qualité (272), pour les raisins de table (273),

(268) Dans la période étudiée, les régimes appliqués pour le tabac ture étaient les suivants :

La RFA appliquait :

du 1 ^{er} mai 1965 au 30 juin 1966 :	54 DM/100 kg et 117 DM/100 kg.
du 1 ^{er} juillet 1966 au 31 décembre 1966 :	45 DM/100 kg et 97,50 DM/100 kg.
du 1 ^{er} janvier 1967 au 1 ^{er} juillet 1967 :	36 DM/100 kg et 78 DM/100 kg.

Les pays du Benelux :

du 1 ^{er} mai 1965 au 30 juin 1966 :	123 FB/100 kg et 173 FB/100 kg.
du 1 ^{er} juillet 1966 au 31 décembre 1966 :	103 FB/100 kg et 114 FB/100 kg.
du 1 ^{er} janvier 1967 au 1 ^{er} juillet 1967 :	82 FB/100 kg et 115 FB/100 kg.

La France et l'Italie appliquent depuis 1964 au tabac ture le même régime douanier que le régime appliqué au tabac grec, c'est-à-dire la franchise complète. En ce qui concerne les raisins secs grecs et turcs, la RFA pratique la franchise depuis le 1^{er} janvier 1966, les pays du Benelux le tarif de 1,2 %, la France de 0,5 % et l'Italie de 1,6 %, s'ils sont dans des emballages de 15 kg et pour un poids dépassant le taux de 1,8 %. Voir détail dans le *Deuxième Rapport du Conseil d'association*, p. 23 et suiv.

(269) *Id.*, p. 28. En ce qui concerne les noisettes, la RFA, le Benelux et la France pratiquent un taux de tarif de 2,5 % depuis le 1^{er} décembre 1964 et l'Italie celui des Etats tiers, c'est-à-dire 4 %.

La position de la figue sèche se présente comme suit :

RFA Franchise complète.

Benelux Du 1^{er} janvier 1966 au 30 juin 1967 : 7 %. Depuis le 1^{er} juillet 1967 : 6 %.

France Elle pratique deux taux : l'un est relatif à la consommation directe : du 1^{er} janvier 1966 au 30 juin 1967 : 10,1 % ; depuis le 1^{er} juillet 1967 : 8,6 % ; l'autre, qui n'est pas destiné à la consommation directe : depuis le 1^{er} janvier 1966 au 30 juin 1967 : 3,35 %, et depuis le 1^{er} juillet 1967 : 2,9 %.

Italie Elle applique le tarif pratiqué dans les pays tiers, c'est-à-dire le taux de 10,8 % en ce qui concerne la figue sèche de plus de 1 kg, et 13,2 % en ce qui concerne la figue sèche de moins de 1 kg.

(270) Doc. du PE, 7/1967, p. 7 et suiv.

(271) *Premier Rapport général sur l'activité des communautés*, p. 391. Les contingents tarifaires ouverts en faveur de la Turquie sont de 1.200 t. de poissons de mer, 1.650 t. pour le thon et 800 t. pour les langoustes et homards, 850 t. pour les crabes et écrevisses, 50 t. pour les calmars et les poulpes. Les droits de douane applicables à ces produits de pêche sont égaux dans chaque Etat membre à la moitié du taux du Tarif douanier commun en ce qui concerne les poissons de mer ; pour les autres produits de pêche, les droits de douane applicables sont égaux, pour chaque Etat membre, aux droits de douane applicables aux importations des mêmes produits en provenance des autres Etats membres.

(272) *Id.*, p. 391. 600 hl de vin de qualité dont le tarif de douane appliqué à ce produit est la moitié du droit du Tarif douanier commun.

(273) *Id.*, p. 391. Le contingent tarifaire ouvert pour les raisins de table est reconnu

pour les oranges, mandarines et clémentines fraîches (274), pour les tissus (275) et pour les tapis fabriqués à la main (276). Quant à l'exécution du protocole financier, la Banque européenne d'investissement a financé les projets d'infrastructure et les projets industriels pour un montant de 103,25 millions d'unités de compte jusqu'à la fin de 1967 (277). La lenteur du financement des projets attire les critiques des milieux intéressés. La totalité de l'aide financière est actuellement utilisée (278).

En ce qui concerne les autres problèmes de l'association, des consultations régulières ont eu lieu depuis lors au sujet des négociations engagées entre la CEE et les Etats tiers (Tunisie, Maroc, Nigéria, etc.) pour la conclusion d'accords commerciaux ou d'association.

Pendant la période étudiée, cette association a eu en effet un contenu commercial et relativement simple. Mais la collaboration entre la délégation turque auprès du GATT et celle de la Commission semble être très importante. En effet, cette collaboration s'est révélée assez fructueuse au moment où la Turquie a modifié certains droits de douane nationaux consolidés au sein du GATT. La tactique suivie dans ces négociations par la Turquie fut apparemment déterminée en commun, sans qu'une telle collaboration soit prévue dans l'accord d'association (279).

La deuxième période : janvier 1968-décembre 1970.

La CEE a communautarisé les contingents nationaux depuis jan-

pour la période allant du 18 juin au 17 juillet de chaque année et la Communauté applique un droit de douane égal à la moitié du Tarif douanier commun.

(274) *Ibid.* En ce qui concerne les oranges, etc. les taux de droits de douane sont égaux à ceux du Tarif douanier commun réduits de 20 %.

(275) *Id.*, p. 392. Le taux applicable à ces produits (tissus de coton, bouclés du genre éponge, vêtements de dessus, linge de lit, etc.) dans chaque Etat membre est égal à la moitié du Tarif douanier commun.

(276) *Ibid.* Ce produit est soumis dans la Communauté aux droits de douane réduits résultant du RR.

(277) Doc. du PE, 143/1967-68 : « L'ensemble des financements de la Banque européenne d'investissement s'est élevé à 91,96 millions d'unités de compte, sur les 175 millions d'UC prévus par le protocole pour les cinq premières années de l'association. L'utilisation effective des crédits à la même date était de 19 millions d'UC. »

(278) Voir le *Sixième Rapport d'activité du Conseil d'association*, p. 33. Le montant de 175 millions d'UC a été totalement engagé à la date d'expiration du protocole financier, soit respectivement 61 % pour des projets d'infrastructure et 39 % pour des projets industriels.

(279) Voir le *Huitième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 327, 342, etc. Les remaniements du Tarif douanier commun turc et le relèvement de certains droits antérieurement consolidés nécessitaient en 1966 une négociation bilatérale entre la Turquie et les différentes Parties contractantes intéressées. Pendant cette négociation, une collaboration assez étroite fut établie entre la délégation turque et celle de la Commission à Genève, qui l'a fait bénéficier de son expérience. La négociation bilatérale a été poursuivie entre la CEE et la Turquie.

vier 1968. Cela permet de faire une nette distinction entre la première et la deuxième période. Le Tarif douanier commun n'a commencé à être intégralement appliqué qu'à partir de juillet 1967. La CEE a transformé de ce fait les contingents tarifaires préférentiels nationaux en un contingent tarifaire global communautaire. La compétence de la CEE en tant que telle s'est ainsi accrue sur la direction des contingents qui, jusqu'alors, avaient été dirigés par les administrations nationales. En globalisant les contingents tarifaires, la CEE a donc marqué un pas important dans sa politique commerciale commune (280). En second lieu, et malgré ses applications administratives, ce nouveau système est plus rationnel et plus efficace tant pour la CEE que pour l'Etat tiers. C'est pourquoi ce changement peut être considéré comme la deuxième étape de l'exécution. Voici en quoi consiste ce changement :

Le volume des contingents tarifaires est divisé en deux tranches, dont la première est répartie entre les Etats membres d'après les données des trois dernières années (importation de l'utilisation respective des Etats membres) et d'après les perspectives économiques de l'année en cours. La seconde tranche constitue une réserve destinée à couvrir ultérieurement les besoins des Etats membres qui auront épuisé leur quote-part initiale.

Après avoir épuisé leurs quotes-parts initiales, les Etats membres peuvent procéder à un tirage supplémentaire sur la réserve si, à une date déterminée de la période contingentaire, un reliquat important existe dans l'un ou l'autre des Etats membres. Il est indispensable que ce reliquat passe dans la réserve afin d'éviter qu'une partie du contingent tarifaire ne soit utilisée dans un des Etats membres alors qu'elle pourrait l'être dans d'autres. Ce mode de gestion requiert une collaboration étroite entre les Etats membres et la Commission, laquelle doit notamment pouvoir suivre l'état d'épuisement du volume contingentaire et en aviser les Etats membres. Chaque Etat membre qui a épuisé sa quote-part initiale peut effectuer trois tirages successifs sur la réserve constituée, avec un maximum de 15 % de sa part initiale.

Cette première globalisation des contingents tarifaires a été effectuée en 1968 par une décision du Conseil et, par la suite, par un

(280) Cette globalisation des contingents tarifaires, très peu utilisée avant 1968, l'a été largement par la suite.

règlement du Conseil pour l'année 1969, qui a porté la réserve à 25 % et a fixé la tranche initiale à 75 % du contingent total (281).

Cette globalisation des contingents marque un pas important dans la politique commerciale commune du fait que les administrations nationales sont obligées de collaborer étroitement avec la Commission pour utiliser efficacement leur part du contingent tarifaire. Mais ce procédé augmente évidemment les formalités administratives au sein de la CEE, et le rôle de la Commission s'est ainsi accru dans la gestion de ces contingents. Elle comptabilise d'abord les montants des quotes-parts ouvertes par les Etats membres et les informe, dès la réception des notifications, de l'état d'épuisement de la réserve. Elle fait connaître aux Etats membres l'état de la réserve après les versements effectués et veille à ce que le tirage qui épuise la réserve soit limité au solde disponible.

Lorsque la Turquie demanda l'aide alimentaire de la CEE pour la période 1968-1969, la négociation concernant cette aide alimentaire fut menée entre une délégation communautaire composée du représentant des Etats membres et de la Commission, au nom de la CEE, et la délégation turque (282).

b) Les négociations concernant le passage transitoire.

La décision du Conseil d'association du 9 décembre 1968 se basait sur le rapport fait par la Commission au sujet de la situation économique de la Turquie. La Commission n'émettait pas d'objections sérieuses dans ce rapport au passage de la période transitoire de l'association. Selon l'accord d'association, ce passage demandait cependant l'élaboration d'un protocole additionnel, qui devait être ratifié par les Etats membres. C'est pourquoi la Commission ne prit pas dans son rapport de position tranchée en faveur ou à l'encontre de ce passage, laissant la décision au Conseil. Les négociations furent engagées au sein du Comité d'association et, sur le plan technique, entre la délégation de la Turquie et celle de la Commission, sans que les représentants des six pays membres y assistent. Les points de vue des deux parties divergeaient essentiellement sur le montant de l'aide financière que la Communauté proposait pour le renouvellement du protocole financier qui venait à expiration le 30 novembre 1969.

(281) *JOCE*, L/7, 10 janvier 1968; *JOCE*, L/144, 26 juin 1968; *JOCE*, L/311, 28 décembre 1968.

(282) Voir le *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 432 et suiv.

D. — *La négociation sur l'élaboration
du protocole additionnel.*

Le paragraphe 2 de l'article 3 de l'accord créant une association entre la CEE et la Turquie précise que le passage à la phase transitoire s'effectue selon les conditions et les modalités prévues à l'article 1 du protocole provisoire (283). Selon la recommandation (284) adoptée le 9 octobre 1967 par le Conseil d'association, les deux parties décidèrent dès octobre 1967 d'entamer les travaux préparatoires entre les deux délégations afin que le Conseil d'association puisse examiner le 30 novembre 1968 (c'est-à-dire quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord d'association) s'il pouvait, compte tenu de la situation économique de la Turquie, arrêter les conditions, les modalités et le calendrier de la phase transitoire (285). Cette recommandation ne précisait pas clairement les bases permettant au Conseil d'association d'apprécier si la situation économique de la Turquie était suffisamment développée pour passer à la période transitoire.

La CEE confia cette tâche à la Commission de la CEE, qui présenta son rapport sur la situation économique de la Turquie vers le milieu de l'année 1968 (286). Ce rapport décrivait dans tous ses détails la situation économique, financière, sociale, etc., de la Turquie, et analysait les efforts fournis par ce pays depuis son association à la CEE pour assurer son développement économique. Ce rapport technique ne semblait pas prendre position en faveur ou à l'encontre de ce passage et laissait la décision au Conseil. Lors de sa réunion du 9 décembre 1968, le Conseil d'association décida finalement d'ouvrir les négociations en vue d'élaborer le protocole additionnel. Cette question souleva une fois de plus entre le Conseil et la Commission le problème assez controversé de savoir qui conduirait cette négociation au nom de la CEE.

(283) Protocole provisoire, article 1^{er} : « Quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord, le Conseil d'association examine si, compte tenu de la situation économique de la Turquie, il lui est possible d'arrêter, sous forme d'un protocole additionnel, les dispositions concernant les conditions, modalités et rythmes de réalisation de la phase transitoire visée à l'article 4 de l'accord. Le protocole additionnel sera signé par les Parties contractantes et entrera en vigueur après l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacune d'entre elles. » Voir le texte dans l'accord créant une association entre la CEE et la Turquie, p. 29.

(284) Voir le texte de cette recommandation dans le *Troisième Rapport d'activité du Conseil d'association*, p. 84.

(285) *Ibid.*

(286) Cette précision nous a été fournie par les fonctionnaires de la CEE avec qui nous avons fait une troisième série d'enquêtes en juin 1969.

Ni les recommandations 1/69 du Conseil d'association ni les dispositions du protocole provisoire de l'accord d'association ne précisaient en effet quelle institution de la Communauté pouvait mener une telle négociation avec la Turquie.

a) Le conflit de compétences entre le Conseil
et la Commission au sujet de l'élaboration
du protocole additionnel.

Se basant sur l'article 1^{er} du protocole provisoire, la Commission soutenait que le protocole additionnel était un accord international qui devait être négocié selon la procédure prévue par les articles 228 à 238 du Traité de Rome puisqu'il ne pouvait entrer en vigueur qu'après la ratification des Etats membres, et qu'elle devait par conséquent mener cette négociation conformément à l'esprit du Traité de Rome (287). Le Conseil prétendait en revanche que le Conseil d'association était l'institution compétente pour négocier le protocole additionnel. Devant ce refus catégorique du Conseil, la Commission voulut assumer le rôle de porte-parole commun de la CEE au sein du Conseil et du Comité d'association (288). Cette thèse fut repoussée par le Conseil du fait que, dans le cadre des institutions d'association, la présidence est assurée par rotation entre le représentant des Six et celui de l'Etat associé. Et la pratique communautaire n'avait pas jusqu'alors dégagé le rôle de porte-parole de la Communauté au sein des institutions d'association. Ce rôle est assumé par le représentant de l'Etat assumant la présidence du Conseil au sein des Six. Le Conseil ne voulait donc pas créer un précédent politique dangereux en acceptant la proposition de la Commission (289).

Après ce deuxième refus, la Commission présenta, par l'intermédiaire de son président, une solution de compromis qui consistait à partager le rôle de porte-parole entre le représentant de la Commission et celui du président du Conseil selon les sujets abordés.

Cette formule de compromis était inspirée de la procédure de négociation utilisée en 1964 lors de la conclusion de l'accord commercial entre la CEE et Israël. Ainsi, la Commission était compétente, par

(287) Voir *BAE*, nouvelle série, n° 228, 5 décembre 1968.

(288) *BAE*, nouvelle série, n° 230, 9 décembre 1968.

(289) Voir Bor, Bernard, « Negotiating Community Agreements : Procedure and Practice », *Common Market Law Review*, vol. 7, n° 3, July 1970, p. 299 et suiv.

exemple, pour les questions tarifaires, et les Etats membres pour les questions commerciales (290).

Le Conseil rejeta cette formule de compromis en prétextant qu'il fallait « mener rapidement et efficacement cette négociation » (291), et décida, lors de sa session du 9 décembre 1969, que le représentant du président du Conseil mènerait la négociation au nom de la CEE tant au Conseil d'association qu'au Comité d'association (292).

La négociation relative à l'élaboration du protocole additionnel fut menée à deux niveaux, dans le cadre du Conseil et au Comité d'association. Plusieurs questions techniques furent en outre discutées entre la Commission et la délégation permanente de la Turquie auprès de la CEE, comme l'examen de la liste des produits soumis au rythme de réduction tarifaire prévu à l'article 11 du protocole additionnel (293).

Pendant toute la négociation qui s'est déroulée au Conseil d'association et au Comité d'association, la Commission apporta des explications et des éclaircissements sur la position communautaire.

b) Le déroulement des négociations.

Contrairement aux arguments du Conseil, cette négociation dura plus d'une année et demie. Le protocole additionnel ne fut signé que le 22 novembre 1970, à Bruxelles, entre les représentants des Six, le Président de la Commission et celui de la Turquie. Pendant toute la durée de cette négociation, les Six montrèrent une unité d'action et de comportement qui sembla mettre leur partenaire en difficulté. Après avoir examiné longuement le déroulement de la première négociation entre la CEE et la Turquie, nous avons en effet constaté que les Six avaient des points de vue assez différents sur la question commerciale, sur le contenu de l'association et sur les contingents tarifaires à reconnaître pour certains produits turcs. Mais les Six, cette fois,

(290) Voir *supra*, p. 223.

(291) Bot, *op. cit.*, p. 299.

(292) BAE, n° 231, 10 décembre 1968 : « Le Conseil est convenu :

« 1° D'entamer de ce jour la procédure visée à l'article premier, paragraphe 1^{er}, du protocole provisoire en vue d'arrêter le protocole additionnel définissant les conditions, les modalités et le rythme de réalisation de la phase transitoire;

« 2° De charger le Comité d'association de commencer sans délai les travaux nécessaires et de lui faire son rapport pour la seconde partie du mois d'avril 1969;

« 3° D'ouvrir simultanément entre les Etats membres et la Turquie des négociations en vue de l'établissement d'un nouveau protocole financier. »

(293) Comme exemple de ces négociations techniques, nous pouvons citer celles qui ont eu lieu au mois de juin 1969 à Bruxelles sur l'élaboration de listes de produits soumis au rythme de réduction de douze ou vingt-deux ans. Cette information a été obtenue au cours de notre enquête menée à Bruxelles en juin 1969.

furent entièrement d'accord sur presque toutes les questions, l'aide financière et la composition des listes pour les produits soumis au rythme de réduction tarifaire différent — à savoir douze et vingt-deux ans.

Lors de la session du Conseil d'association, les Six proposèrent à la délégation turque une offre d'ensemble. La délégation turque transmit sa réponse à la CEE le 13 mai 1970 ; après un dernier effort de compromis, d'abord au sein du Comité d'association puis au sein du Conseil d'association (294), l'accord fut enfin signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles.

La marge de manœuvre de la Turquie fut assez limitée car elle ne put profiter de la division interne de la CEE pour faire une pression quelconque sur tel ou tel Etat membre. La Turquie réclamait par exemple une aide financière de 250 millions de dollars, un certain rapprochement entre la politique agricole commune de la CEE et la sienne en vue d'assurer la transformation de son agriculture structurée avec l'aide de la Communauté, ainsi que la libre circulation des travailleurs entre la CEE et la Turquie (295). Toutes ces demandes furent rejetées par la CEE, qui, sauf quelques concessions mineures, ne céda donc rien sur les principes acquis — politique agricole commune, droit d'établissement, services et transports, rapprochement des politiques économiques et de la politique commerciale.

Sur certains points comme la question de la sécurité sociale en faveur des travailleurs turcs se déplaçant à l'intérieur de la Communauté, l'échange des jeunes travailleurs, etc., et contrairement aux dispositions prévues dans l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, la CEE accordait certaines facilités. Mais d'une façon générale et à part quelques dispositions, le protocole additionnel ressemble, tant du point de vue des principes que du contenu, à l'accord d'association entre la CEE et la Grèce.

La négociation proprement dite a progressé essentiellement au sein du Comité d'association, qui a fait le plus grand travail avec le groupe *ad hoc* formé pour l'aide financière.

(294) Il s'agissait de trois positions turques du secteur textile, pour lesquelles la CEE proposa une démobilitation turque complète en douze ans. Ce point est intéressant du fait que la CEE, dans le cadre des préférences généralisées, a supprimé ses droits de douane pour les exportations des pays tiers. La Turquie ne profite pas de cette situation. Voir le *Quatrième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 336 et suiv.

(295) Le Conseil d'association se réunit au niveau ministériel. Le Comité d'association est formé du groupe *ad hoc*. Voir détail dans le *Cinquième Rapport d'activité du Conseil d'association* ; *Cumhuriyet*, 6-7 avril 1967 ; *Le Monde*, 1^{er} décembre 1970.

Dans certains milieux turcs — gauche et milieu universitaire —, l'association est considérée comme un moyen dépassé qui pourrait faire perdre son indépendance à la Turquie (296).

D'autre part, certains partis politiques — l'ancien parti ouvrier turc et le parti républicain du peuple en partie — manifestent leur inquiétude à propos du contenu insuffisant du protocole additionnel en matière agricole.

3. — CONVENTION D'ASSOCIATION ENTRE LA CEE ET L'EAMA.

L'examen du fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE au sujet de l'élaboration de la Convention de Yaoundé permet de montrer comment cet accord a été élaboré par un système très différent de ce que nous avons examiné jusqu'à présent.

Nous n'avons l'intention d'analyser dans cette section ni le contenu, ni l'exécution de cette convention, car le sujet en est extrêmement vaste et dépasse de loin l'objectif de notre étude. Mais cette relation a une origine organique interne à la CEE, qui s'est transformée, par la suite, en une relation externe.

Le Traité de Rome organise, aux articles 131 à 136, les relations de la CEE avec les pays et territoires d'outre-mer. Cette partie du Traité, qui constitue encore le fondement juridique de cette relation, place celle-ci sur un autre plan. Ce n'est qu'après l'indépendance de ces Etats africains que cette association a commencé à être considérée comme une relation extérieure. De plus, le principe adopté par le Traité de Rome a influencé l'exécution de l'accord d'association entre la CEE et l'EAMA, et l'influence encore. C'est pour ces raisons que nous nous contenterons d'analyser comment la convention de Yaoundé a été élaborée et comment le mécanisme de prise de décisions de la CEE a fonctionné lors de cette élaboration.

En effet, tant la IV^e partie du Traité de Rome que l'annexe IV (protocoles concernant la France et marchandises originaires de certains pays bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres), la convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, et les déclarations d'intention annexées au Traité de Rome ont été établies sur la demande de la France pour des raisons économiques et politiques bien connues. Cette relation organique prévue pour cinq ans

a d'ailleurs commencé à poser des problèmes dès 1958, après l'indépendance de la Guinée, qui a été suivie par celle d'autres pays en 1960, dont les deux derniers en 1962.

L'accession à l'indépendance de ces territoires souleva une série de problèmes juridiques et politiques fort complexes. La demande d'ouverture de la négociation au sujet du renouvellement de l'accord d'association fut présenté par la Côte d'Ivoire (297), demande que la France transmet au Conseil de la CEE le 3 juin 1961. Mais cette première démarche officielle fut en fait précédée par une série de contacts entrepris par l'Assemblée parlementaire européenne.

A. — *Les premières démarches au sujet du renouvellement de l'association.*

a) L'origine des premiers contacts.

Les premiers contacts entre les parlementaires des six pays de la CEE et ceux des pays africains associés eurent lieu entre le 2 et le 5 octobre 1959, à Cannes. Avant même cette réunion officieuse, une délégation parlementaire se rendit en Afrique au cours de l'été 1959 et élaborait des rapports sur la situation économique, sociale et politique des pays associés ainsi que sur les relations de la CEE avec ces pays (298).

Ces contacts préliminaires ont été élargis et complétés par d'autres réunions officielles entre l'Assemblée parlementaire européenne et les représentants des pays africains associés à la CEE (299).

Une première réunion préparatoire fut d'abord tenue du 24 au 26 janvier à Rome. Lors de sa session du 7 au 10 mars 1961, l'Assemblée parlementaire constitua un groupe de travail « en vue de la préparation de documents de base pour la conférence parlementaire

(297) *Bulletin de la CEE*, février 1961, p. 63 : « Le Conseil a par ailleurs pris connaissance avec vif intérêt de la communication adressée à son président en date du 20 janvier 1961 par le Président de la Côte d'Ivoire, tendant à ce que soit convoquée une réunion au niveau ministériel entre le Conseil de la Communauté et les représentants des gouvernements des Etats associés en vue de l'examen d'un certain nombre de problèmes d'intérêt commun. » A part cette demande officielle, les Etats africains, à l'exception de la Guinée, ont confirmé lors de leur accession à l'indépendance, leur désir de rester associés à la CEE (voir par exemple la lettre du Président de la République malgache au Président du Conseil français dans les documents de l'APE, 83/1960, p. 7).

(298) Voir les documents de l'APE, 67/1959, 83/1960, 18/1961.

(299) *Bulletin de la CEE*, février 1961, p. 9 et 37. La réunion préparatoire à la conférence euro-africaine eut lieu du 24 au 26 janvier 1961 à Rome pour déterminer l'ordre du jour de la première conférence parlementaire entre les représentants de l'APE et ceux des pays africains associés.

euro-africaine du 19 au 24 juin 1961 » (300). Le comité de contact, avec la participation des parlementaires associés, tint une autre réunion préparatoire du 3 au 5 mai 1961 à Rome (301).

D'autre part, le Conseil des ministres, qui accepta le principe du renouvellement de l'accord d'association, adressa en mars 1961 une invitation à tous les Etats associés pour une réunion préparatoire au niveau des ambassadeurs en vue de préparer la réunion ministérielle prévue pour plus tard (302).

La Conférence entre les parlementaires européens et ceux des pays associés se tint du 19 au 24 juin 1961. Une commission de contact permanent fut créée pour assurer les contacts en vue de la deuxième conférence parlementaire (303).

De son côté, la Commission de la CEE suivit avec attention les travaux préparatoires et la conférence parlementaire entre les représentants des Etats membres et des pays associés. La Commission commença à étudier les différentes modalités de la nouvelle convention d'association à la lumière de l'application de la première. Elle soumit au Conseil, le 13 juillet, un mémorandum contenant ses propositions sur le nouveau régime d'association, et l'adressa aux gouvernements des pays associés le 28 juillet 1961 (304).

Le Conseil des ministres examina le mémorandum de la Commission lors de sa session des 24 et 25 juillet 1961. Tous les Etats membres se mirent d'accord, en premier lieu, sur la poursuite des relations d'association avec les Etats africains et malgache, et, en second lieu, sur le développement des actions de la Communauté à l'égard de ces pays associés. A cet effet, le Conseil chargea le Comité des Représentants permanents d'examiner le mémorandum de la Commission afin de lui présenter un rapport sur « les principes qui pourraient être proposés aux Etats africains et malgache lors de la réunion ministérielle » qui était prévue pour le début du mois de décembre, à Paris. Cette volonté politique exprimée unanimement par les Six ne put cependant résoudre les difficultés internes puisque chaque Etat

(300) *Bulletin de la CEE*, mars 1961, p. 46.

(301) *Bulletin de la CEE*, juin 1961, p. 72.

(302) *Bulletin de la CEE*, avril 1961, p. 55.

(303) *Bulletin de la CEE*, juillet-août 1961, p. 5 et suiv. L'assemblée parlementaire s'est déroulée selon les mêmes principes que l'APE, à savoir : les commissions suivantes furent formées pour élaborer les recommandations : Commission politique et institutionnelle ; Commission économique et commerciale ; Commission de l'assistance technique et des échanges culturels ; Commission du Fonds de développement.

(304) *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre, 1961, p. 12 et 32 : texte du mémorandum.

membre avait un point de vue différent sur la suite et sur la forme à donner à cette association.

b) L'ouverture des négociations.

La première réunion au niveau ministériel eut lieu à Paris. Les représentants de seize pays y participèrent, ainsi que celui du Royaume de l'Urundi, celui de la République du Rwanda, les ministres des Etats membres et les deux membres de la Commission de la CEE (305).

Les participants approuvèrent, d'une part, les principes et les objectifs de l'association et, d'autre part, ceux qui étaient relatifs à l'organisation des travaux (306). Cette conférence ouvrit les négociations. En réalité, les travaux préparatoires menés au sein de la Communauté et du comité préparatoire des réunions ministérielles CEE/EAMA avaient comme objectif de choisir la matière que les ministres pourraient discuter en priorité. Par ailleurs, les représentants participant à ces travaux au niveau ministériel n'étaient pas dotés des pouvoirs nécessaires pour engager les Etats qu'ils représentaient. C'est pourquoi cette première séance constitua une séance préparatoire plutôt qu'une négociation réelle.

Le système adopté par le Conseil pour mener les négociations fut complètement différent de celui que la Communauté avait pratiqué

(305) *Bulletin de la CEE*, janvier 1962, p. 12. Les représentants de la Commission de la CECA et de la Haute Autorité assistèrent à la réunion en tant qu'observateurs.

(306) *Id.*, p. 13 : I. — *Problèmes généraux* :

1° *Principe de l'association* : l'association se fonde sur la volonté mutuelle de coopération librement exprimée par les Etats souverains traitant sur un pied de complète égalité;

2° *Buts et objectifs de l'association* : le développement de la coopération et des échanges entre les Etats associés et la Communauté, la diversification de l'économie et l'industrialisation des Etats associés, le développement de la coopération et des échanges africains, le renforcement de l'indépendance économique des Etats associés;

3° *Forme juridique de la nouvelle convention* : ce type complété par des conventions et protocoles bilatéraux et multilatéraux;

4° *Durée de l'association et de la Convention* : 5 à 7 ans.

II. — *Les problèmes économiques et commerciaux.*

III. — *Problèmes de coopération technique et de formation des cadres* :

1° *Coopération technique et formation des cadres en général*;

2° *Association technique liée aux investissements.*

IV. — *Problèmes de la coopération financière et de la contribution des Etats membres aux investissements* dont dépend le développement progressif des Etats associés :

1° *Fonds de développement*;

2° *Mesures pour favoriser le recours aux financements privés.*

V. — *Problèmes institutionnels* :

Conseil d'association au niveau ministériel;

Comité d'association, organe préparatoire et subordonné au Conseil d'association;

Une institution au niveau parlementaire.

VI. — *Procédure et calendrier des travaux.*

jusqu'alors. Le Conseil décida d'abord de mener directement la négociation avec les ministres africains. Leurs travaux préparatoires furent confiés à un comité de direction chargé d'organiser et de coordonner l'activité des groupes. Les ministres créèrent trois groupes de travail pour étudier les domaines suivants :

- a) Problèmes institutionnels et administratifs ;
- b) Coopération financière et technique ;
- c) Echanges et écoulement des produits, avec constitution de sous-groupes individualisés par produit.

La présidence du Comité de direction fut assurée par l'Etat membre exerçant la présidence du Conseil de la CEE, tandis que celle des groupes et sous-groupes de travail fut assurée en alternance par les Etats membres et par les Etats associés.

i. LE CALENDRIER ET LE DÉROULEMENT DE LA PREMIÈRE SÉANCE.

Les ministres établirent le calendrier des travaux de la façon suivante :

Les groupes de travail devaient se réunir au mois de janvier à Bruxelles.

Les ministres tiendraient leur deuxième réunion les 9 et 10 avril à Bruxelles.

Une troisième réunion interministérielle était prévue pour l'année 1962 (307).

Le fondement juridique de l'association et le système adopté par le Conseil des ministres suscitérent des controverses et en suscitént encore. En d'autres termes, la Convention que la Communauté envisageait de conclure avec les Etats africains et malgache se fondait-elle sur l'article 136 du Traité de Rome, sur son article 228, ou sur ses articles 228 et 238 en même temps, ou bien sur ces trois articles à la fois? « Trois articles avaient pu servir de base juridique à cette convention ... 136, 228, 238 ... la Convention d'association ne vise aucun article d'une manière explicite ». Cette question juridique, telle qu'elle a été posée, ne trouva guère de solution claire au sein du Conseil (308). Dès le début des travaux, les Etats membres précisèrent clairement leur conception sur la conduite des négociations, sans pourtant essayer

(307) *Id.*, p. 15 et 16.

(308) Voir REUTER, *Les organisations européennes*, *op. cit.*, p. 401.

de clarifier la question juridique concernant le fondement juridique du renouvellement de l'association. Les ministres dirigèrent les négociations sans avoir confié la responsabilité politique de la négociation à la Commission. Par ailleurs, cette question juridique était en rapport étroit avec l'indépendance des nouveaux Etats, qui soulevait inévitablement la question complexe de succession en matière juridique : autrement dit, les Etats africains accédant à leur indépendance sont-ils liés par les accords conclus par les Etats qui en assument la responsabilité politique ? Cette question juridique, dans l'atmosphère brûlante des années 1961-1962, fut expressément négligée par les Etats membres et par les Etats africains et, finalement, les deux parties préférèrent la passer sous silence (309).

Au cours de la première réunion du Comité de direction, les deux parties s'attachèrent à régler les questions de procédure. Les Africains, de leur côté, déployèrent de grands efforts pour s'exprimer par l'intermédiaire de leur porte-parole commun (310).

Le Comité procéda « à la création de son bureau formé du président et du rapporteur (fonction nouvelle qui fut confiée à un représentant des Etats africains et malgache), des présidents des trois groupes de travail et d'un représentant de la Commission » (311). Si le président du Comité avait un empêchement matériel, le rapporteur pouvait le remplacer à la présidence (312).

Les travaux au sein des sous-groupes commencèrent le 12 février. Le groupe des échanges examina l'évolution des échanges et de l'écoulement pour une vingtaine de produits tropicaux. De son côté, le groupe pour la coopération financière et technique étudia les questions relatives au Fonds de développement et aux mesures destinées à faciliter le recours au financement privé et aux conséquences financières du régime des échanges, et, enfin, aux problèmes de coopération

(309) *Débats du PE*, 16 septembre 1963, p. 38, Luns : « Vous avez remarqué que si la nouvelle convention d'association se réfère au traité instituant la CEE, elle ne fait état d'aucune disposition particulière de celui-ci. C'est pourquoi, en définitive, le Conseil a pris la décision politique de se borner au traité instituant la CEE et d'indiquer, par les termes du préambule, les liens qu'il y a entre la nouvelle convention d'association et celle qui l'a précédée. »

(310) *Bulletin de la CEE*, mars 1962, p. 64.

(311) *Bulletin de la CEE*, avril 1962, p. 45 : « ... Le rapporteur peut remplacer le président, en cas d'absence de ce dernier, au Comité de direction, tandis que les trois groupes de travail ont été présidés alternativement par un membre d'un Etat associé et par un délégué de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil ; enfin, à partir de la seconde phase de négociation — avril 1962 —, un système d'alternance a permis aux Etats associés d'assurer la présidence du Comité de direction alors que la fonction de rapporteur est revenue à la Commission, porte-parole des Six dans les groupes de travail. »

(312) *Ibid.*

technique. Il insista surtout sur la diversification des actions du Fonds dans le nouveau régime d'association. Les travaux des groupes de travail se poursuivirent pendant tout le mois de mars, et le Comité de direction mit au point son rapport au début d'avril 1962.

Par ailleurs, le Parlement européen, par l'intermédiaire de la Commission paritaire permanente, examina l'évolution des travaux lors de sa réunion à Abidjan. Les lenteurs constatées dans l'évolution des travaux, d'une part, et les divergences de vues séparant les pays associés et les Six au sujet de l'équivalence des avantages ainsi que les taxes internes à la consommation appliquées par les Etats membres sur les produits tropicaux, d'autre part, firent l'objet de vives controverses (313).

La Commission, réunissant de son côté périodiquement les ambassadeurs des pays associés auprès de la Communauté, examina les différentes questions techniques posées par l'association.

ii. LA SECONDE RÉUNION MINISTÉRIELLE.

Cette réunion eut lieu à Bruxelles, les 9 et 10 avril 1962 (314), avec la participation des ministres des Six, les membres de la Commission et les ministres des pays associés (315). La négociation officielle ne commença que très tardivement, car les Six discutèrent entre eux jusqu'à 17 h 30 et ne retrouvèrent les ministres africains que plus tard, pour entamer les négociations officielles. Le rapporteur, représentant des pays associés, présenta le rapport sur l'avancement des travaux. La résolution adoptée définit certains principes de l'accord et les difficultés rencontrées dans le régime des échanges ainsi que dans le régime de coopération financière et technique (316).

La position de la Communauté était devenue assez compliquée pour les raisons suivantes :

a) Certains Etats membres (Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne) souhaitaient que cette négociation soit menée parallèlement avec celle de l'adhésion britannique ; et surtout, du fait qu'ils avaient d'importantes relations commerciales avec les pays d'Afrique anglo-

(313) Voir *Débats du PE*, 20-22 février 1962, p. 36 et suiv.

(314) *Bulletin de la CEE*, mai 1962, p. 12 et suiv.

(315) Dans cette réunion, l'Italie a été représentée par le Représentant permanent, et les autres Etats membres par 14 ministres et secrétaires d'Etat, la Commission par MM. Mansholt, Rochereau, von Der Groben, Schaus, et les pays associés par 13 ministres, 3 ambassadeurs, 1 conseiller d'ambassade et 1 secrétaire d'ambassade.

(316) *Bulletin de la CEE*, mai 1962, p. 12 et 5, et août 1962, p. 50.

phone comme le Ghana et le Nigéria, ils ne voulaient pas que la CEE néglige complètement l'Afrique anglophone (317) ;

b) Les Six demandaient que les pays africains définissent d'abord leur position. Mais ce n'était en fait qu'une tactique diplomatique : les Six essayaient, par manque de position commune, de camoufler leurs divisions internes en demandant aux pays associés de clarifier d'abord leur position. Le mémorandum de la Commission était considéré comme un document de travail et non comme la position officielle de la Communauté. C'était jusqu'alors le seul élément sérieusement examiné par le Conseil. Tous les Etats membres n'avaient d'ailleurs pas accepté l'intégralité du mémorandum de la Commission. En conséquence, juste à la veille de la réunion avec les ministres africains, les Six se réunirent encore une fois pour arrêter une position commune. Mais cette tentative ne réussit pas, et la réunion ministérielle ne put finalement avancer les travaux.

iii. LA POURSUITE DES TRAVAUX.

Les travaux des groupes de travail se poursuivirent entre les deux conférences ministérielles (318), et plusieurs sous-comités furent créés à la demande du groupe de travail pour les échanges et l'écoulement des produits (319).

Le Conseil et la Commission, au cours de la réunion des 14 et 15 mai 1962, firent par ailleurs un tour d'horizon des questions de l'association des Etats africains et malgache, qui permit plus tard à la Commission de lui présenter un avant-projet de convention relative à l'association des pays africains (320). Cet avant-projet était largement inspiré par le mémorandum de la Commission et par l'état d'avancement des travaux. Le Conseil, lors de sa réunion des 20 et 21 juillet 1962, définit partiellement sa position sur les propositions que la Communauté pouvait présenter à la Conférence des ministres. La séance fut entièrement consacrée aux problèmes de l'association. Ainsi, le montant de l'aide financière fut fixé à 780 millions d'unités de compte pour cinq ans, dont 80 millions étaient réservés aux pays

(317) Voir *infra*, p. 362, et Doc. du PE, 18/1961.

(318) Voir le calendrier des travaux des groupes de travail et des sous-groupes dans le *Bulletin de la CEE*, juillet 1962, p. 52.

(319) *Bulletin de la CEE*, juin 1962, p. 52.

(320) *Bulletin de la CEE*, juillet 1962, p. 51. Cet avant-projet a été composé d'un préambule et de cinq parties : a) échanges commerciaux ; b) coopération financière et technique ; c) le droit d'établissement, services, etc. ; d) les institutions de l'association ; e) les dispositions finales, différents protocoles et annexes.

dépendants. La Communauté accordait cette aide financière sous forme d'aides non remboursables et de prêts spéciaux.

Sur le régime des échanges, la Communauté décida de faire bénéficier les produits tropicaux originaires des pays associés de la franchise de droits de douane à l'entrée de la CEE. Le Tarif extérieur commun à appliquer sur ces produits ainsi que son niveau seraient progressivement réduits. Quant à l'élargissement des contingents, la Communauté pouvait prendre les mesures nécessaires afin de l'échelonner sur une période de quatre ans.

Une consultation entre les Etats associés et la CEE était prévue lorsque d'autres pays africains présenteraient une demande d'association (321), à la CEE.

La position définie avec tant de difficultés par la Communauté ne laissait aucune possibilité de négociation aux pays associés du fait que les six pays n'étaient pas complètement d'accord sur la position résumée ci-dessus ; quelques Etats membres firent des réserves sur tel ou tel point de la position approuvée par la France, la Belgique et le Luxembourg (322).

Cette proposition constitua un net progrès par rapport à la situation initiale, tout en enlevant toute marge de négociation aux pays associés. En présentant ces propositions aux Etats, les Six essayaient d'obtenir l'approbation des autres Etats membres, comme les Pays-Bas, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne. Si ces trois pays pouvaient accepter la proposition définie par la Communauté, il était difficile et presque impossible de se mettre d'accord sur une nouvelle proposition selon l'avancement des négociations. La tactique adoptée par la Communauté, sous la pression française et celle de la Commission, consistait à mettre les autres Etats membres devant le fait accompli ; si la position était acceptée sans changement par les pays associés, elle serait également acceptée par les autres membres.

Après la réunion de la Commission paritaire permanente des 14 et 16 mai 1962 à Strasbourg, le Parlement européen souleva des questions extrêmement importantes comme la création de l'Institut commun de développement dans le régime d'association ou la participation des pays associés à la gestion du Fonds de développement (323).

(321) *Bulletin de la CEE*, août 1962, p. 50 et suiv.

(322) *Ibid.* : « Aussi les résultats obtenus s'avèrent-ils appréciables et constituent-ils un effort important de rapprochement des préoccupations des dix-huit, tout en ne laissant que peu ou pas de marge négociable. »

(323) Doc. du PE, 57/1962 et *Débats du Parlement européen*, 28 juin 1962, p. 250 et suiv.

Mais ces suggestions, comme d'autres, ne furent pas prises en considération par le Conseil. La troisième réunion ministérielle eut lieu les 4 et 5 juillet 1962. Les pays associés acceptèrent, dans l'ensemble, la proposition communautaire comme base de départ pour la négociation, mais demandèrent un réexamen du montant de 80 millions d'unités de compte destinés aux pays dépendants, avec une augmentation de l'intervention financière de la Communauté, par rapport à la position définie.

iv. DIFFICULTÉS AU SEIN DU CONSEIL POUR ADOPTER UNE POSITION COMMUNE.

Comme la précédente, cette rencontre fut marquée par la division interne des Six et par une cohésion croissante des pays associés qui, à l'inverse des Six, commençaient à parler d'une seule voix. Ils choisirent le Ministre de l'économie et des finances de la Côte d'Ivoire, M. Siller, comme porte-parole à la réunion ministérielle, et l'ambassadeur du Sénégal au niveau du comité des ambassadeurs comme leur porte-parole commun. A cette réunion ministérielle, la Communauté passa les quatre cinquièmes du temps à la discussion interne. En d'autres termes, sur les « vingt et une heures de séance des ministres, quatre seulement furent consacrées à la confrontation avec les ministres africains » (324).

Les Six ne purent en effet se mettre d'accord sur plusieurs points. Malgré les réunions du Conseil consacrées à l'association des Etats africains et malgache, et malgré le projet de la convention soumis par le Conseil aux Etats africains, les divergences internes pouvaient se répartir en quatre groupes :

a) Les Hollandais, qui comptaient beaucoup sur l'adhésion de la Grande-Bretagne, voulaient que les problèmes des pays associés soient examinés parallèlement avec ceux du Commonwealth (325) ;

b) L'Italie et la République fédérale d'Allemagne n'acceptaient pas la position française qui voulait exercer une pression sur l'attitude intransigeante des Pays-Bas ;

c) Les divisions des Six ne permettaient pas d'entreprendre une négociation entre les Six et les pays africains. En d'autres termes, ils dictaient aux ministres africains les points sur lesquels les Six

(324) Voir PEFY, Daniel, « La négociation de la deuxième Convention d'association des Etats africains et malgache », in *La décision dans les Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 373.

(325) PEFY, *op. cit.*, p. 373 et suiv.

étaient d'accord, mais sans engager de dialogue. Les autres questions ne furent pas abordées ;

d) Les Six ne pouvaient pas se mettre d'accord sur deux problèmes importants : le montant de l'aide accordée aux pays associés, et la taxe de la consommation prévue par les Etats membres sur les produits tropicaux (326).

Ces deux questions furent d'ailleurs longuement discutées par le Conseil lors des sessions des 23 et 24 juillet et des 24 et 25 septembre 1962, sans grands résultats.

v. POSITION DES ETATS AFRICAINS.

Les pays associés se réunirent à Libreville au début de septembre pour arrêter leur position sur la proposition faite par la Communauté. Les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays associés se mirent d'accord sur trois points essentiels à présenter aux Six lors de la prochaine session des ministres. Ces trois points envisageaient l'augmentation de l'aide financière, la suppression progressive du système de prix garantis à partir de la troisième année d'exécution de la nouvelle convention d'association (327), au bénéfice de certains Etats associés et pour certains produits tropicaux, et la suppression des surprix et des mesures compensatoires.

vi. QUATRIÈME RÉUNION MINISTÉRIELLE.

La quatrième réunion ministérielle eut lieu les 23 et 24 octobre 1962, à Bruxelles. Les deux parties discutèrent d'abord le montant et l'affectation des aides financières de la Communauté aux Etats africains et malgache, ainsi que le régime à mettre en œuvre dès l'entrée en vigueur de la nouvelle convention. Comme cela avait été demandé par les pays associés, la Communauté donna son accord pour porter le montant de l'aide financière à un niveau plus élevé. Ainsi, 500 millions d'unités de compte furent consacrés aux aides en vue de l'amélioration et de la diversification de la production. Il fut convenu d'autre part de diversifier l'aide communautaire en ajoutant aux dons la possibilité de recourir à des prêts spéciaux de la Communauté ou encore à des prêts normaux accordés par la Banque européenne d'investissements, ces derniers étant éventuellement assortis de bonification d'intérêts supportés par les fonds (328).

(326) *Bulletin de la CEE*, novembre 1962, p. 47.

(327) *Ibid.*

(328) *Bulletin de la CEE*, décembre 1962, p. 42.

Des décisions commerciales furent prises, en ce qui concerne d'abord le problème des surprix, puis le régime des échanges entre la Communauté et les Etats africains et malgache associés. Le calendrier dressé pour la suppression des surprix intéressait les produits et les groupes de produits afin que les pays associés bénéficiaires soient bientôt à même d'écouler leur production tropicale à des prix compétitifs tout d'abord dans le Marché commun, puis sur le marché mondial.

Sur le régime des échanges entre Etats associés et la Communauté, les deux parties convinrent sans grandes difficultés, que, en dérogation au principe de réciprocité sur lequel est fondé le régime des échanges entre les Etats africains et malgache associés et les Etats membres, « la Communauté et les Etats membres assumaient également les engagements financiers et commerciaux prévus à la convention à l'égard de ceux des Etats associés, qui, sur la base d'obligations internationales applicables lors de l'entrée en vigueur du Traité et les soumettant à l'application d'un régime douanier particulier, estimeraient ne pouvoir dès à présent assumer, au profit de la Communauté, les engagements à leur charge » (329).

Sur la structure et sur l'aspect formel de l'accord, les deux parties ne rencontrèrent pas de difficultés sérieuses, mais deux problèmes d'ordre politique créaient des complications imprévues.

vii. LES DIFFICULTÉS D'ORDRE POLITIQUE.

La première question était liée à la non-reconnaissance de la République démocratique allemande par les pays associés, comme cela avait été demandé par la République fédérale d'Allemagne. En fait, la RFA, comme contrepartie à son sacrifice financier, avait demandé que les pays associés s'engagent, en signant l'accord d'association, à ne pas reconnaître la RDA (330). Cette question complexe d'ordre politique avait une portée politique allemande et non communautaire. Les autres partenaires de la République fédérale d'Allemagne n'avaient d'ailleurs pas approuvé cette position. Cette question fut pourtant discutée assez longtemps, soit dans le cadre de la réunion interne à la CEE, soit dans le cadre de négociations. Ni les Six ni les pays

(329) *Ibid.* Ce premier rapprochement des positions entre la Communauté et les pays associés n'a pas permis pour autant de clore les discussions sur la répartition des aides. Selon la première discussion, l'aide accordée (en millions d'unités de compte) par les Etats membres aurait été divisée de la façon suivante : aides non remboursables, prêts spéciaux : 46; prêts normaux : 64; autres 230.

(330) PEPEY, *op. cit.*, p. 373.

associés ne purent adopter une position commune et écartèrent apparemment ce problème du contexte de leur débat.

La seconde question évoquée lors de cette réunion ministérielle traitait de l'attitude de la France. En effet, le représentant de la France, au sein des Six, apparaissait comme le porte-parole des pays africains et non comme un Etat membre de la Communauté. L'importance attribuée par la France à cette question est bien connue, mais la position prise par elle, surtout au sujet de l'aide financière, de la taxe de consommation, etc., avait un peu choqué les autres Etats membres. La pression exercée par la France sur les Pays-Bas apparaissait comme une tactique incompréhensible.

viii. SUITE DES TRAVAUX.

Lors du Conseil des ministres de novembre 1962, les Six approuvèrent le texte de l'avant-projet de la convention d'association, et le présentèrent plus tard aux pays associés. Cet avant-projet laissait notamment de côté les questions concernant le droit d'établissement, la gestion du Fonds et les aides à la production et à la diversification. Les pays associés examinèrent d'abord séparément ce projet, puis le Comité de direction consacra ses réunions des 23 et 24 novembre à l'examen de ce problème.

D'autre part, la Commission parlementaire pour le développement d'outre-mer se réunit, d'abord à Tananarive, à la fin du mois d'octobre 1962, et ensuite, le 12 novembre, à Paris en présence de M. Rochereau. Elle critiquait la position du Conseil des ministres, car, selon elle, la partie de cet avant-projet concernant la relation du Parlement européen avec les pays associés aurait dû être soumise à la consultation préalable du Parlement européen avant d'être soumise aux pays associés (331).

La dernière réunion ministérielle eut lieu à Bruxelles les 19 et 20 décembre 1962. Un examen minutieux du texte de l'accord aurait lieu dans une capitale africaine ; l'accord entrerait en vigueur après

(331) *Débats du PE*, 20 novembre 1962, p. 45 et suiv. Voir *Avanti*, 23 février 1962 : « Nous avons en effet une occasion de faire sentir aux Français que le Marché commun ne doit pas devenir un instrument de leur politique de grandeur et que leurs partenaires européens n'ont aucune intention de se résigner au rôle de satellites. » Voir *Corriere della Sera*, 23 février 1963, *Giornale d'Italia*, 23 février 1963, et surtout la note diffusée par l'Agence italienne expliquant la position de la Démocratie chrétienne. Voir détail dans *La Documentation française* — *Chroniques étrangères, Italie*, avril 1963, p. 4 à 6 : déclaration de M. Martino, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères : « La dissolution du Parlement italien en dépit de toute bonne volonté n'avait pas permis au Gouvernement de signer la Convention d'association des Pays africains au marché commun. » (*Corriere della Sera*, 28 février 1963).

la ratification de chaque Etat membre et Etat associé. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord, les relations entre la Communauté et les pays associés seraient organisées selon les mesures décidées par le Conseil des ministres.

La fameuse conférence de presse du général de Gaulle, le 14 janvier 1963, retarda jusqu'à l'été 1963 la signature de cette convention, qui était prévue pour le début février. Les Pays-Bas et surtout l'Italie (332), sous prétexte des élections législatives, mais en réalité à titre de représailles contre la France, retardèrent en effet la signature de la Convention d'association jusqu'à juillet 1963 (333).

c) L'intervention des Etats tiers.

La négociation engagée entre la CEE et les pays africains associés attira non seulement l'attention des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, et de l'URSS, mais aussi les critiques des autres pays africains.

Les Etats-Unis d'abord, lors de la visite de M. Hallstein à Washington en 1961, montrèrent l'intérêt qu'ils portaient à cette question (334) ; ils envoyèrent ensuite une mission à Bruxelles pour exposer leur position (335), et soumièrent enfin un mémorandum à la Commission sur cette même question (336). Cette question fut longuement évoquée au cours de la négociation relative à l'adhésion à la CEE de la Grande-Bretagne. Les Américains n'étaient pas hostiles au renouvellement de

(332) Voir détail *supra*, p. 357.

(333) Doc. du PE, 13/1963, p. 2 : « Le Secrétaire général de l'OAMCE (Organisation africaine et malgache de coopération économique) a ainsi résumé la situation : « Il serait douloureux de constater que, par suite d'un contentieux interne qui ne regarde que les pays industrialisés eux-mêmes et au sein même du meilleur exemple concret dynamique d'une coopération économique, sociale et humaine, intercontinentale, on en arrive aujourd'hui à présenter une facture aux pays en voie de développement, au sujet d'une affaire qui ne les concerne nullement. »

(334) *Dept. of State Bull.*, vol. XLIV, n° 1145, 5 juin 1961 : « With regard to the association of African States with the EEC, the President and Mr. Hallstein also discussed the need for a sustained, increased and coordinated flow of development and technical assistance to the less developed countries. »

(335) Voir le *Cinquième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 250 : « Le prochain renouvellement de la Convention d'association avec les pays associés et d'outre-mer a notamment provoqué des démarches de la part des pays tiers exportateurs des produits tropicaux et des contacts de ces pays avec la Commission européenne. Les Etats-Unis ont envoyé à ce propos, au mois de juin 1961, une mission pour exposer à la Commission la position américaine, qui a été confirmée ensuite par un mémorandum daté du 5 février 1962. Les pays d'Amérique latine ont eux aussi insisté pour que la Communauté prenne leurs intérêts en considération. »

(336) Doc. du PE, 134/1966, p. 5; *id.*, p. 250; PEPY, *op. cit.*, p. 377.

cette convention (337), mais ils voulaient apparemment suggérer la forme éventuelle de l'accord dans le mémorandum soumis à la CEE. Cette suggestion américaine sembla créer une vive réaction des Etats membres.

L'intervention britannique fut plus discrète dans la forme et le style, en ce sens que, lors de la négociation de l'adhésion britannique, la Grande-Bretagne tenta de résoudre les problèmes du Commonwealth parallèlement avec ceux des pays africains associés. Le Ghana et le Nigéria, d'autre part, critiquèrent ouvertement les préférences accordées aux pays associés (338).

D'un autre côté, les pays associés, qui craignaient les critiques des autres pays africains, voulaient signer cette convention avant la réunion des chefs d'Etat africains à Addis-Abeba, prévue pour mai 1963, et au cours de laquelle l'OUA fut créée. Les autres pays africains avaient en effet critiqué l'association entre la CEE et les Etats africains et malgache associés (339), à cause de l'inégalité économique manifeste entre les deux parties de la zone de libre-échange. Les mêmes critiques avaient été formulées à l'égard de cette convention par les pays d'Amérique latine. Autrement dit, les pays d'Amérique latine demandaient à la Communauté que les Six prennent en considération leurs intérêts sur les produits tropicaux (340).

Toutes ces prises de positions politiques des pays tiers, soit contre la conclusion de cette convention, soit pour la défense de leurs intérêts commerciaux, firent ressortir les soucis des autres pays africains ou de l'Amérique latine. Il est intéressant de noter que toutes ces expressions politiques n'eurent aucun effet ni sur la détermination des Six, ni sur la volonté des pays associés.

B. — *Attitude des institutions communautaires.*

a) *L'attitude du Conseil.*

Sous la poussée de la France le Conseil a dans l'ensemble agi favorablement au renouvellement de cette relation. Mais, parmi les Etats

(337) Doc. du PE, 134/1966, p. 5 : « Les Etats-Unis n'avaient pas formulé d'objections à l'encontre de la Convention de Yaoundé, parce qu'il s'était agi en l'occurrence de remplacer par un système nouveau des liens particuliers existant précédemment. »

(338) Doc. du PE, 3 mars 1962, p. 5. Le Nigéria et le Ghana ont en particulier déclaré incompatibles avec les dispositions du GATT les taux préférentiels pour des produits tropicaux accordés aux pays et territoires d'outre-mer associés.

(339) PEPY, *op. cit.*, p. 377.

(340) *Cinquième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 250.

membres, l'intérêt attribué à cette association n'était pas le même, en ce sens que la France, pour des raisons économiques et politiques assez claires, soutenait avec enthousiasme le renouvellement de cette convention et que, par ailleurs, quatorze de ces dix-huit pays appartenaient à la zone franc. En conséquence, les relations existant entre la France et les pays africains nécessitaient non seulement le soutien politique des pays africains, mais aussi le soutien économique de la Communauté pour assurer le développement industriel de ceux-ci.

Par contre, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne, dès le début des négociations, observèrent une attitude différente à l'égard des pays africains. Ils acceptèrent sans opposition l'ouverture de négociations, en espérant toutefois modifier la nature des relations existant entre les Six et les pays associés. Ils voulaient modifier d'abord la nature préférentielle de l'accord, tout en se bornant à une aide financière avec quelques facilités économiques limitées (341). Les Pays-Bas, du fait de leurs relations commerciales importantes avec le Nigéria et le Ghana (342), comptaient sur l'adhésion de la Grande-Bretagne ; ils tentèrent d'établir un parallélisme entre cette négociation et celle des pays du Commonwealth, mais le veto unilatéral de la France sur l'adhésion de la Grande-Bretagne empêcha cette éventualité. En conséquence, les Pays-Bas d'abord et l'Italie ensuite, pour forcer la France, bloquèrent la signature de cette convention jusqu'au 20 juillet 1963. C'est seulement après l'adoption du plan de synchronisation que la signature de cette convention fut assurée. Mais ce ne fut qu'après avoir obtenu l'assurance que la France acceptait de poursuivre les contacts avec la Grande-Bretagne au sein de l'UEO que l'Italie leva sa réserve (343).

Le Luxembourg et la Belgique adoptèrent une attitude modérée durant toute cette négociation. A notre avis, le point le plus important sur cette question concerne l'attitude générale du Conseil à l'égard du système adopté pour le renouvellement de la convention d'association. Se fondant sur l'article 136 du Traité de Rome, en effet, le

(341) *Vie française*, n° 870, janvier 1962 : « Dialogue difficile entre l'Afrique et l'Europe », « L'Allemagne et la Hollande se refusent au régionalisme préférentiel. Elles veulent placer les efforts d'aide à l'ensemble des pays sous-développés, quelle que soit la zone géographique à laquelle ils appartiennent, sous le signe du multilatéralisme mondial. Elles estiment que la position soutenue par la France en 1957 et maintenant par les Etats d'Afrique, équivaudrait à remplacer l'ancienne autarcie de la zone franc par une nouvelle autarcie africaine, au détriment de la politique d'aide mondiale des autres membres de la CEE du commerce international... »

(342) Voir Doc. du PE, 18/1961, p. 8.

(343) Voir *supra*, p. 89.

Conseil écarta la Commission de la conduite de cette négociation, mais il ne s'appuya pas ensuite sur cet article en ce qui concerne le fondement juridique de cette relation ; c'était plus une interprétation politique que juridique, destinée à limiter la responsabilité politique de la Commission sur les questions de relations extérieures.

Cette attitude peut avoir deux explications : a) la première concerne directement la division interne des Etats membres, qui furent cependant d'accord sur un point : l'ouverture de négociations avec les pays associés devenus indépendants après l'entrée en vigueur du Traité de Rome. Ils ne purent par contre se mettre d'accord pour savoir sur quel article était fondé l'accord d'association envisagé : si l'article 136 était le fondement de la nouvelle convention d'association, il fallait que « le Conseil, statuant à l'unanimité, établît les dispositions à prévoir pour une nouvelle période ». Si les articles 228 ou 238 étaient pris comme fondement du nouvel accord d'association, il fallait que la Commission, sous les directives du Conseil, dirige les négociations. Devant l'indécision des Etats membres, la Commission soutenait « qu'on devait se baser aussi bien sur l'article 136 que sur l'article 228 et qu'en conséquence il lui incombait, en vertu de l'article 228, de mener les négociations » (344).

N'ayant pas admis l'interprétation de la Commission, le Conseil fit valoir son point de vue. Devant cette situation, la Commission de la CEE se trouva devant le grave dilemme suivant : devait-elle maintenir son point de vue et, dans ce cas, risquer de retarder l'ouverture et la conclusion des négociations, ou bien fallait-il trouver une solution pratique (345)? La Commission accepta finalement le point de vue du Conseil pour accélérer les négociations.

b) La seconde explication est rattachée à l'aspect politique de cette relation. Après leur accession à l'indépendance, les Etats africains attachaient une importance politique à ce renouvellement et une négociation à l'échelle ministérielle paraissait donc politiquement opportune au Conseil pour adopter ce type de négociations.

b) L'attitude de la Commission.

Dans le cadre de cette négociation, la Commission assumait le rôle de porte-parole de la Communauté dans les groupes de travail, ainsi que

(344) Doc. du PE, débats du 28 juin 1962, p. 253.

(345) *Id.*, p. 254.

le rôle de rapporteur quand le représentant des Etats associés présidait. C'était là son rôle officiel, mais, sur le plan pratique, elle joua par contre un rôle plus important, tant au début qu'au stade avancé des travaux. Elle ne se contenta pas, dans les négociations, ni du rôle de porte-parole commun de la Communauté, ni de celui de rapporteur. Elle soumit un mémorandum avant l'ouverture des négociations, et ensuite un projet d'accord au Conseil ; elle participa activement aux travaux des groupes de travail, du Comité de direction et fit, à la conférence ministérielle, des propositions concrètes et précises pour concilier les intérêts opposés des Etats membres et des Etats associés. Au sein des Six, elle remplit d'abord la tâche de conciliateur en faisant des suggestions constructives pour rapprocher les positions divergentes des Six : enfin, elle dirigea les travaux internes en établissant des contacts permanents avec les pays associés.

Elle a donc en fait défendu l'intérêt des pays associés dans le cadre interne de la CEE. Par ailleurs, ses multiples contacts directs avec les pays africains et sa surveillance de l'application de la V^e section du Traité de Rome lui ont permis une connaissance approfondie non seulement des problèmes africains, mais aussi du cas particulier de chaque pays. C'est pourquoi son rôle fut déterminant dans le déroulement des négociations. Elle défendit, dans l'ensemble, une position presque identique à celle de la France, mais ses motivations en étaient différentes car elle connaissait parfaitement l'application de la première association ; dans ses propositions concernant le fonctionnement du Fonds européen de développement, elle fit des suggestions en se basant sur ses expériences antérieures. Elle tenta également de simplifier, dans la seconde convention, le système fort compliqué de la première association.

Sa tactique fut très astucieuse, car elle fit tout son possible pour rallier d'abord la majorité des Etats membres sur un compromis, puis pour faire adopter cette position aux autres Etats. Cette tactique fut payante au sein des Six, mais elle enleva toute marge de négociation aux pays associés. Ceux-ci acceptèrent la proposition commune des Six, et ne purent discuter que des détails et non des principes définis par les Six.

c) Le rôle du Parlement européen.

Le Parlement européen montra un vif intérêt à la conclusion d'un nouvel accord entre la CEE et les Etats africains et malgache associés.

En organisant d'abord une visite d'étude aux pays associés dès 1959, il s'intéressa non seulement à l'aspect économique de la question, mais aussi à son aspect politique. C'est le Parlement européen qui souleva pour la première fois le problème de l'avenir de l'association au cours des débats qui eurent lieu après la visite des parlementaires en Afrique (346).

L'intérêt du Parlement européen s'accrut dès le début des travaux préparatoires. La commission paritaire chargée d'organiser la conférence de Strasbourg entre les parlementaires européens et les parlementaires africains poursuivit ses travaux jusqu'à la conclusion de l'accord. Le Parlement européen critiqua la lenteur des travaux (347) ainsi que l'attitude de certains Etats membres qui empêchaient la conclusion rapide des négociations.

Cette commission examina les résultats obtenus après chaque réunion de la conférence ministérielle. De plus, les différentes questions posées, les résolutions adoptées et les débats consacrés aux problèmes de l'association des pays africains au sein du Parlement européen (348), montraient l'importance de cette relation devant l'opinion publique européenne. Le Parlement européen ne participa pas au déroulement des négociations, mais il fut tenu au courant par l'intermédiaire de ses commissions spécialisées qui étaient informées par les commissaires. Le Conseil ne demanda pas l'avis du Parlement européen au sujet des relations institutionnelles entre le Parlement européen et les pays africains. Le Conseil maintint également son point de vue au sujet de la consultation du Parlement européen ; autrement dit, le Parlement européen fut consulté après la signature de l'accord, et donna son avis lors de la session de septembre 1963. Le Parlement européen critiqua vivement l'attitude des Etats membres, au sujet tant de sa consultation que du retard apporté à la signature de l'accord (349).

(346) En effet, l'Assemblée parlementaire européenne a organisé la première visite en été 1959 et les rapports élaborés à cet effet furent discutés en octobre 1959. La deuxième visite, en novembre 1960, et la troisième en avril 1961. Voir les documents 48/1961, 18/1961 et 83/1960.

(347) Voir, par exemple, Doc. du PE, 74/1962, p. 27 : « Malheureusement ces négociations se sont déroulées à un rythme qui rappelle la procession d'Echternach (c'est-à-dire en faisant trois pas en avant et deux en arrière). »

(348) Résolution du Parlement européen sur la relation avec l'EAMA pendant la période de négociation, c'est-à-dire 1962, *JOCE*, 361/1962, 1802/1962, 2675/1962, 1857/1962 ; pour les questions écrites voir *JOCE*, 134/1962, 366/1962, etc.

(349) Voir le *Débat du PE* du 16 septembre 1963, p. 24 et 25.

d) La Consultation du Comité économique et social.

La Commission n'a pas consulté le Comité économique et social sur l'accord conclu entre la CEE et les Etats africains et malgache associés. Mais juste avant la fin des négociations, plus exactement le 28 novembre 1962, le Comité économique et social fut invité par la Commission à donner son avis « sur certains problèmes importants pour les relations économiques entre la CEE et les Etats africains et malgache associés » (350). Cet avis fut adopté par le Comité économique et social — par 53 voix contre une, avec 9 abstentions. La Commission demanda encore plusieurs fois l'avis du Comité économique et social sur différents problèmes touchant à l'association des Etats africains et malgache associés.

Il faut tout de même noter qu'il s'écoule un temps important entre la demande d'avis et l'élaboration d'avis du CES. Dans le premier cas que nous avons évoqué, par exemple, le CES donna son avis plusieurs mois après la demande de la Commission.

Si l'on fait abstraction de cette demande d'avis, on constate également que la Commission — Rochereau — donna plusieurs fois des explications au CES ; au cours de ses séances, le CES ne donna pas d'avis, mais une discussion sur cette question eut lieu en son sein.

Cette prise de position des organisations professionnelles ainsi que des milieux d'affaires sur le renouvellement de l'association entre la CEE et les Etats africains et malgache associés ne dépassa pas le cadre d'une simple déclaration des dirigeants responsables, par exemple la prise de position des centrales syndicales (351). La deuxième convention de Yaoundé suscita par contre un plus grand intérêt des milieux syndicaux : ainsi, les organisations professionnelles et syndicales de certaines branches d'industrie (le Comité textile par exemple) prirent position sur cette question. Ces prises de position n'eurent pas d'influence directe sur le déroulement des événements et ne changèrent rien aux données du problème.

Dans l'ensemble, le système pratiqué par la Communauté nous a laissé l'impression que le Conseil a poursuivi le système du GATT pour conduire ces négociations : Comité de négociation, groupes de travail, etc., groupe *ad hoc*, réunion ministérielle, etc. Les pays associés n'ont pas pu négocier convenablement avec les Six, d'abord parce

(350) Voir *Bulletin de la CEE*, janvier 1964, p. 74.

(351) Voir MEYNAUD et SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 302.

qu'il n'était pas facile de se mettre d'accord dans une réunion où plus de vingt pays étaient représentés et, en second lieu, parce que les différentes rencontres organisées à la veille des négociations, au sein des Six, pour arriver à une position commune n'ont pas laissé de marge de négociation aux Etats africains, qui ont dû accepter en gros les propositions des Six ; les discussions n'ont eu lieu que sur les détails, car la Communauté refusait de changer sa position initiale, ce qui obligerait les Six à se réunir à nouveau pour déterminer une position sur la nouvelle proposition des pays associés, etc. Ce procédé aurait pu prolonger les négociations très longtemps.

En bref, ce système présente les défauts suivants :

1^o Les Six n'ont pas pu se mettre d'accord sur une position commune avant la session ministérielle. Si la Commission avait dû négocier, ils auraient été obligés de définir une position pour donner un mandat à la Commission, ce qui aurait eu évidemment comme effet de faciliter le déroulement des négociations ;

2^o La Conférence ministérielle n'est pas un corps facile à manœuvrer : c'est un corps incohérent et qui manque de souplesse ;

3^o C'est un système intergouvernemental et non communautaire qui se trouve en retrait sensible sur le système communautaire étudié jusqu'à présent.

C. — *Le système pratiqué au cours du second renouvellement de la Convention de Yaoundé.*

Le second renouvellement de la Convention de Yaoundé provoqua une certaine tension entre le Conseil et la Commission. Avant d'examiner brièvement cette négociation, il faudrait rappeler deux séries d'éléments qui influencèrent le déroulement des travaux.

Le premier élément concerne la crise latente dans laquelle se trouvait la Communauté après la seconde demande d'adhésion britannique, fin 1967, et qui correspondait, d'autre part, avec le changement du Ministre français des affaires étrangères.

En effet, M. Debré, qui est devenu ministre des affaires étrangères dans le cabinet de M. Couve de Murville, commença à suivre une politique de « harcèlement institutionnel » (352) de la Commission. En

(352) Voir *Le Monde*, 18 décembre 1968.

bref, cette politique consistait à limiter l'action indépendante de la Commission dans tous les domaines, et en particulier dans les relations extérieures où se manifestaient une représentativité et une indépendance de la Commission. En effet, M. M. Debré s'est d'abord opposé à la participation de la Communauté à la Foire internationale d'Osaka ; en d'autres termes, il ne voulait pas que la Communauté ait un pavillon à cette foire « parce que la Commission serait maître d'œuvre » (353). Toujours dans le même contexte de sa politique, M. Debré s'opposa vivement à la conduite des négociations relatives à l'EAMA par la Commission. Avant même l'ouverture des négociations, la Commission, par la voix de M. Rey, président de la Commission, fit savoir qu'elle « ne se laisserait pas déposséder de ses pouvoirs sans réagir ». Au cours d'une conférence de presse, M. Rey, répondant à une question d'un journaliste, laissa prévoir que la Commission « pouvait amener cette question devant la Cour de justice européenne de la Communauté » (354).

Cette discussion, qui commença à la fin 1968, se poursuivit jusqu'à fin janvier 1969, c'est-à-dire presque jusqu'à l'ouverture officielle des négociations avec les pays associés. Le Conseil trancha finalement la question de la manière suivante ; le Président du Conseil des ministres fut désigné comme porte-parole et négociateur avec les ministres et les ambassadeurs africains et malgaches, et la Commission eut le droit d'intervenir longuement au cours des discussions. Au niveau des experts, les rôles furent inversés (355).

Rappelons que, cette fois également, l'aspect juridique de la question fut négligé et que l'aspect politique domina le débat (356). Les Etats membres qui ne partageaient pas le point de vue de la France reculèrent pour que les intérêts des Africains ne soient pas touchés par cette querelle institutionnelle.

Le second facteur est plutôt lié à l'attitude des Hollandais et des Allemands qui voulaient changer le principe de cette association en respectant la doctrine définie à New-Delhi par la CNUCED (Confé-

(353) Voir dans *Le Monde*, 4 janvier 1969, l'article de DROUTIN, Pierre, « Un examen de passage pour le Marché commun ».

(354) *BAE*, 236, 17 décembre 1968; M. Rey a d'ailleurs été amené à préciser, à la suite d'une question, que la Commission était décidée à aller devant la Cour si le Conseil devait prendre des décisions, notamment sur la procédure des négociations avec les EAMA, qu'elle considère comme contraire aux traités.

(355) Voir *Le Monde*, 29 janvier 1969, *BAE*, 261, 28 janvier 1969, et l'article de Bor, *op. cit.*, p. 301 et suiv.

(356) Voir Bor, *op. cit.*, p. 304 et 305.

rence des Nations Unies sur le commerce et le développement). Selon cette thèse, d'inspiration anglo-saxonne, les pays industrialisés doivent étendre à tous les pays du tiers monde les avantages commerciaux consentis à certains pays peu développés, et les avantages accordés par les pays peu développés aux pays riches doivent également être supprimés. D'autre part, l'Indonésie, le Ghana et le Brésil demandèrent à la CEE de réduire ses droits de douane sur l'huile de palme, le café et le cacao. Toutes ces tentatives et ces demandes mirent en cause le principe paritaire de l'association entre la CEE et les pays africains (357).

Enfin, les pays associés voulaient surtout une mise au point de la convention de Yaoundé sans toucher ni à sa structure, ni à son principe fondamental ; selon cette conception, les Six et les Etats africains et malgache associés ne devaient négocier que certains articles de la Convention de Yaoundé (358).

Durant tous ces débats, l'attitude des Pays-Bas fit prolonger les négociations du fait que, conformément à la thèse de la CNUCED, les Pays-Bas demandaient que les pays africains renoncent aux avantages qu'ils consentaient à la CEE jusqu'alors comme contrepartie aux concessions communautaires. Les représentants des dix-huit Etats africains, par contre, voulaient conserver les avantages déjà consentis aux Six lors de la Convention de Yaoundé.

Après la solution de ces deux problèmes (question des négociations et question de la contre-partie africaine), les deux parties mirent rapidement sur pied le texte de la nouvelle convention, et l'accord en question fut signé le 27 juin 1969 à Luxembourg (359). Les points essentiels de cette négociation étaient le montant de l'aide financière, sa répartition, l'aménagement du Tarif extérieur commun pour certains produits tropicaux, et les problèmes des préférences inverses. Après des discussions longues et difficiles, le premier point concernant le montant de l'aide financière put être résolu sur l'acceptation des Pays-Bas et de l'Italie d'augmenter leurs contributions financières à la Banque européenne d'investissement (360). La CEE put ainsi offrir

(357) Voir détail dans le Doc. du PE, 137/1968, p. 5, et surtout dans *Le Monde* du 26 mars 1969. Il semblerait que les avantages tarifaires consentis par les EAMA à l'égard des Six menaceraient les intérêts des grandes entreprises américaines.

(358) Doc. du PE, 137/1968, p. 6 : « Kassa Mapsi, ministre de l'économie du Gabon, estimait dans une déclaration faite le 24 juin à Libreville, que ce serait une grave erreur de se lancer dans une révision de la Convention de Yaoundé, article par article. »

(359) Voir *Le Monde*, 29-30 juin 1969.

(360) *Ibid.* La contribution financière au Fonds européen de développement des Pays-Bas

une aide d'un milliard de dollars qui se répartissait en dons (810 millions), en prêts spéciaux (90 millions) et en prêts de la Banque européenne d'investissements (100 millions).

Si la durée de la seconde Convention de Yaoundé était prise en considération, cette augmentation ne constituait pas en fait une amélioration de l'assistance financière de la CEE. En effet, l'augmentation de 20 % de l'aide financière était contrebalancée d'une part par la durée de la nouvelle convention qui passait de cinq à six ans (jusqu'au 31 janvier 1976), et d'autre part par la dépréciation monétaire (361).

Le deuxième point, c'est-à-dire la demande des Pays-Bas en ce qui concerne la réduction du taux du TEC sur trois produits tropicaux, était résolu, après de longues discussions, de la façon suivante : le droit de douane perçu sur le café était « réduit de 9 à 7 %, celui qui était appliqué à l'huile de palme de 9,6 % à 7 %, enfin, celui qui était perçu sur le cacao de 5,4 % à 4,5 % » (362).

Sur le troisième point, les Hollandais se contentèrent finalement d'une déclaration stipulant que « les dispositions de la Convention ne font pas obstacle à ce que les Etats associés participent à un système de préférences générales à l'échelle mondiale, et en permettent la négociation » (363).

Cette seconde négociation pour le renouvellement de la Convention de Yaoundé se révéla laborieuse à cause du respect du calendrier établi en juillet 1968, lors de la réunion du Conseil d'association tenue à Kinshasa (364) concernant le renouvellement de l'accord. Si l'on prend en considération la durée de négociation (cinq négociations en moins d'un an, dont trois à Bruxelles, et deux en Afrique) et que l'on tienne compte de la ressemblance de cette seconde convention avec la première, il serait un peu simpliste de dire que cette négociation fut facile ou simple. Les défauts constatés et signalés lors de la première négociation se sont également reproduits puisque « les Six, plus souvent réunis seuls qu'en compagnie des ministres africains,

s'est alignée sur celle de la Belgique (8,89 %) et celle de l'Italie est passée de 6,88 en 1968 à 15,67 % en 1969.

(361) *Ibid.* : « D. Gueye, ambassadeur du Sénégal à Bruxelles : Ce n'est qu'une réactualisation et non une augmentation. »

(362) *Le Monde*, 29 mai 1969.

(363) *Le Monde*, 30 mai 1969.

(364) *Deuxième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 370; voir également *Bulletin de la CEE*, septembre 1968, p. 8.

donnèrent sans retenue le spectacle déplorable de leurs hésitations, de leurs réserves, de leur absence de cohésion » (365).

Comme dans la première Convention de Yaoundé, d'autre part, les Six n'ont pas laissé aux pays associés la possibilité de négocier (366). Dans ce contexte, la Commission en tant que conciliateur soit entre les Six, soit entre les Six et les pays associés, put sauver le sort de la négociation car, comme les pays associés l'ont avec raison senti, il existait chez les Six une volonté de désengagement vis-à-vis des pays africains, surtout chez les Hollandais et en partie chez les Allemands. Bien avant l'ouverture des négociations, la Commission avait saisi le Conseil d'une communication sur le problème du renouvellement de la Convention de Yaoundé, laquelle avait précisé son propre point de vue (367).

Ce manque de volonté politique ne permit pas aux Six de prendre une position commune face aux pays associés. Dans ce cadre, M. Roche-reau, membre de la Commission, s'apprêta à mener les tentatives de médiation, qui ont d'ailleurs réussi. En dernier lieu, M. Thorn, ministre luxembourgeois des affaires étrangères et président en exercice, et M. K. Bedie, porte-parole des dix-huit pays associés, en séance à huis clos, purent aplanir les dernières difficultés que les deux parties n'avaient pu résoudre en séance plénière. L'accord put enfin être signé à 4 h du matin à Luxembourg, le 29 juin 1969 (368).

Ce renouvellement, comme celui du premier, fut conduit par le Conseil. La Commission, sur le plan de la représentativité de la Communauté, se borna quant à elle au rôle de porte-parole dans les réunions d'experts. Dans les négociations au niveau des ministres et des ambassadeurs, elle participa aux travaux comme une quelconque délégation, sans assumer une responsabilité politique particulière.

Les difficultés internes des Six étaient si grandes que le groupe de travail EAMA (au sein du COREPER) doubla le nombre de ses réunions en 1969 pour que les Six puissent adopter une proposition commune ou du moins rapprocher leurs propositions divergentes. Pendant la période 1964-1968, ce groupe de travail ne dépassa jamais le nombre de 47 réunions, soit 40 à 45 jours de réunions par an, mais

(365) Voir détail dans *Le Monde*, 31 mai 1969, et *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 373.

(366) *Ibid.*; *Le Monde*, 29-30 juin 1969.

(367) Doc. R/690/68/EAMA/20; *Bulletin de la CEE*, juin 1968, point 80.

(368) *Le Monde*, 29-30 juin 1969; *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 373.

en 1969, l'année du renouvellement de l'accord de Yaoundé, ce groupe de travail tint 78 réunions soit 83,5 jours de travail (369).

Ce renouvellement, comme celui du premier, fut conduit au sein du Conseil d'association et au Comité d'association. Le Président en exercice assumait le rôle de porte-parole de la CEE au niveau ministériel ; son représentant au niveau des ambassadeurs. La Commission, sur le plan de la représentativité de la Communauté, se borna au rôle de porte-parole dans les réunions d'experts ; en revanche, dans les négociations, elle participa pleinement aux travaux et conduisit les travaux internes de la Communauté sur le plan technique puisque la position des Six fut définie lors de la réunion du groupe de travail EAMA. Ce système, comme celui du premier, marque une déviation institutionnelle au sein de la Communauté, qui se caractérise par l'affaiblissement systématique du rôle négociateur de la Commission, et consiste en un retour à la négociation classique intergouvernementale. La crise interne dans laquelle se trouva la Communauté, lors du renouvellement de cet accord, et surtout la position intransigeante de M. Debré, en tant que ministre des affaires étrangères, sont les causes principales de l'affaiblissement du rôle de la Commission.

Ce qui nous paraît incompréhensible, c'est la position des Etats membres qui ne partagent pas le point de vue de la France et qui modifient toujours leur comportement pour finalement accepter la position française.

SECTION III. — La représentation de la CEE

1. — LA PARTICIPATION DE LA CEE AUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES SUR LES PRODUITS DE BASE ET AUTRES.

Dans le cadre de la représentation de la CEE, il existe un autre problème important et méconnu : il s'agit de sa représentation aux conférences internationales traitant des différents produits de base ou primaires, ou sur des produits dont le marché présente des caractéristiques particulières, conférences tenues sous l'égide du GATT, de la CNUCED ou de la FAO. La participation de la CEE en tant que telle à ces conférences soulève des questions politiques, économiques et financières importantes. On constate par ailleurs une certaine insti-

(369) Les statistiques sont fournies par le Secrétariat général des Conseils.

tutionnalisation dans ce domaine, par exemple au Conseil international du blé. Conformément à l'article 229, la collaboration de la CEE avec ces institutions se fait par l'entremise de la Commission quand il s'agit d'échanges d'informations, de documents, etc. Mais, lorsqu'il s'agit de la révision d'un accord déjà conclu ou bien de son renouvellement, les données du problème sont tout autres et la participation de la CEE dépend de la décision du Conseil et n'est pas automatique comme la collaboration de la CEE avec les organisations régionales ou internationales. Quand on les examine dans le cadre des relations de la CEE avec les organisations internationales, ces deux aspects, quoique inséparables, ne paraissent pas bien définis car ils s'écartent à bien des égards de ce problème du simple fait des questions soulevées : La CEE en tant que telle participera-t-elle à une telle conférence ? Si oui, comment sera composée la délégation de la CEE ? Qui en sera le porte-parole commun ? Qui fera les démarches nécessaires au nom de la CEE : le représentant de la Commission ou le représentant du président du Conseil ? etc. Jusqu'à 1970, aucune décision de principe ne fut prise à cet égard, chaque cas ayant été examiné dans son contexte original, le plus souvent au sein du COREPER, voire sur place avant le conférence.

Les renseignements obtenus à Bruxelles ne nous permettent pas de donner un tableau d'ensemble, car chaque cas fut étudié dans son contexte original. Mais l'application du principe du cas d'espèce ne fut pas toujours facile : parfois les intérêts des Etats membres étaient divergents (en tant que producteurs ou importateurs comme pour l'huile d'olive), parfois les Etats membres ne participaient pas tous à la conférence. C'est pourquoi la participation de la CEE variait d'une question à l'autre.

Par ailleurs, le Traité de Rome ne se prononce pas clairement sur cette question. Le Conseil et la Commission ont toujours attaché une grande importance à ce problème, mais leur avis a été le plus souvent différent, que ce soit sur le fond, sur la forme, ou bien sur la solution à adopter.

2. — LA PRATIQUE DE LA CEE DE 1958 À 1970.

De 1958 à 1970, la CEE résolut chaque problème d'une manière pragmatique et chaque cas fut examiné au sein du COREPER (370).

(370) NOËL, *op. cit.*, p. 39 : « C'est également dans les comités que se règlent normalement

avec parfois une certaine tension. Les problèmes existant dans ce domaine peuvent être regroupés en trois catégories : la représentation de la CEE dans une conférence internationale sur un produit de base par exemple ; la participation éventuelle de la CEE à un accord international sur un produit déterminé et ses relations avec l'organisation mise sur pied par ledit accord ;

Les problèmes sont assez complexes du fait que la Commission régla avec les organismes existants sa collaboration sur des produits déterminés, selon l'article 229, en passant des accords pratiques (371). Mais ceux-ci ne règlent pas le problème de la représentation de la CEE quand il s'agit de la prise d'une décision importante. Cette grave question, de portée à la fois politique et économique, fut discutée au sein du COREPER en présence du représentant de la Commission (372). Dans le vocabulaire communautaire, on appelle ces problèmes des conflits de « bornes frontières », car ils se rapportent essentiellement à la délimitation entre les activités du Conseil et celles de la Commission, délimitation qui ne ressort pas le plus souvent très clairement du Traité de Rome.

Cela explique pourquoi l'on se contenta assez souvent de compromis médiocres : pendant la période étudiée, la CEE participa en effet rarement à ces conférences en tant que telle. Citons à titre d'exemples l'accord sur le sucre de 1967 : la CEE y participa avec les Etats membres mais ne signa pas ledit accord (373) ; l'accord sur l'aide alimen-

les problèmes de la vie courante des institutions, notamment ceux qui concernent le détail des rapports entre le Conseil et la Commission et l'exacte délimitation de leurs activités, lorsque cette délimitation ne découle pas (ou ne découle pas clairement) des règles du Traité. »

(371) Les relations établies par la Commission en ce domaine sont : avec le Conseil international du blé par un accord empirique des 19 et 20 octobre 1959 ; avec le Groupe international d'étude du cacao par un accord empirique des 25 septembre et 2 octobre 1963 ; avec le Conseil international du café par un accord empirique des 29 juillet et 24 août 1963 ; avec le Conseil international de l'huile d'olive par un accord empirique du 25 septembre 1961 ; avec le Groupe international d'étude du caoutchouc par un accord des 5 et 7 mars 1962 ; avec le Groupe international d'étude de la laine des 10 au 14 décembre 1962 ; avec le Groupe international d'étude du plomb et du zinc le 18 octobre 1961 ; avec le Comité consultatif du coton le 20 février 1964, etc. Voir *Droit des affaires, Marché commun*, n° 25, T.O. (Section internationale), 12^e partie, Article 229. Ces accords règlent la collaboration de la Commission avec ledit organisme pour l'échange d'informations, de documents, de statistiques, etc.

(372) NOËL, *op. cit.*, p. 39 : « Le COREPER, dans les affaires de ce genre, a généralement un réflexe communautaire en ce sens qu'il encourage la solution qui met en valeur plus la Communauté que les Etats membres. Par contre, s'il faut choisir entre deux institutions, il défendra tout naturellement les prérogatives du Conseil contre des « empiètements » de la Commission, avec toute la rigueur (parfois l'âpreté) que sa connaissance dans le détail des affaires intimes de la Communauté lui permet d'avoir. C'est là une des occasions les plus fréquentes de tension entre la Commission et le Comité. »

(373) JOCE, C/71, 7 juillet 1968, p. 5.

taire négocié dans le cadre des négociations Kennedy (374) ; et l'accord sur le blé avec la CEE en tant que telle et les six Etats membres (375). Si nous faisons abstraction de ces accords, relativement rares pendant cette période, la solution adoptée par la CEE fut que les Etats membres assistaient séparément avec droit de vote, et la CEE, en tant qu'observateur, sans droit de vote.

Lorsque la CEE, en tant que telle, participa à une conférence, elle appliqua, à l'exception toutefois des arrangements pris sur place, le principe que, « sur les problèmes de la compétence comme ceux du TDC, c'est exclusivement la Commission qui est le porte-parole de la Communauté », elle avait le titre de porte-parole éventuel « sur les problèmes relevant de l'article 116 et sur les problèmes relevant simultanément de la compétence de la Communauté et de la compétence des Etats membres au titre de l'article 116 » ; la Commission eut le rôle de porte-parole par exemple lors de la Conférence sur le blé et sur l'aide alimentaire (376) et la Commission a assumé « en principe » aussi le rôle de porte-parole commun lors de la Conférence sur le sucre tenue à Genève (377). Selon cette formule de Rome, il y avait donc une double représentation : les six délégations des Etats membres d'une part, et la délégation de la CEE représentée par les Etats membres et par la Commission.

D'autre part, depuis la décision prise par le Conseil le 24 septembre 1962, les Etats membres de la Communauté assortirent leur signature d'une déclaration stipulant que, « lorsque les obligations découlant du Traité instituant la CEE et relatives à l'instauration progressive d'une politique commune le rendront nécessaire, des négociations seront ouvertes dans le plus bref délai possible afin d'apporter au présent accord toutes modifications utiles » (378). En ce qui concerne la participation éventuelle de la CEE à l'accord, « des dispositions de

(374) Voir *supra*, p. 173 ; *Débats du PE*, n° 105, juillet 1968, p. 189 ; Doc. du PE, 199/1969, p. 11.

(375) *JOCE*, 263/4, 28 octobre 1967 : « Le Conseil a marqué son accord sur la formule suivante : a) la Communauté et les Etats membres participent à la conférence précitée ; b) la délégation de la Communauté est composée de représentants des Etats membres et de la Commission ; c) l'élaboration des mandats pour les négociations ainsi que la définition de l'attitude à prendre sur place conformément à ces mandats se font suivant les procédures habituelles ; d) la Commission est en principe le porte-parole de la délégation de la Communauté. »

(376) *JOCE*, C/74, 25 juillet 1968, p. 5.

(377) *JOCE*, C/71, 7 juillet 1968, p. 5, et C/78, 9 août 1968, p. 3 : « L'expression « en principe » dont il est fait usage au point d ci-dessus signifie que si la Commission assume pour l'ensemble de la négociation le rôle de porte-parole, il n'est pas exclu que les représentants des Etats membres puissent intervenir au cas où la nature des engagements négociés l'exigerait. »

(378) Voir *Cinquième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 270 et suiv.

caractère général introduites dans l'accord de 1968 concernant la modification éventuelle de la nature de la participation et de la représentation des membres importateurs au sein de l'organisation... » (379). C'est là la formule dite « formule de l'accord sur le café ».

3. — LA PRATIQUE DE LA CEE DEPUIS 1970.

Nous avons considéré la fin de la période transitoire comme un tournant important pour la participation de la CEE sur la conclusion ou le renouvellement des accords multilatéraux (380). Jusqu'à l'accord international sur l'étain de 1970, la CEE, en tant que telle, n'avait jamais en effet signé un tel accord international. Pourtant, sur l'avis du service juridique des Nations Unies, elle participa aux négociations de la Conférence sur le sucre de 1968, mais, comme la CEE ne signa pas cet accord, ce changement de statut n'eut aucun effet concret. C'est surtout lors des renouvellements de l'accord sur l'étain de 1970 (381) de l'accord sur le commerce du blé de 1971 (382) et de l'accord sur le café de 1972, que la CEE non seulement participa à la négociation de ces accords mais encore les signa, en tant que telle, participant ainsi aux négociations et à la conclusion de ces accords à côté des Etats membres. La délégation communautaire fut essentiellement responsable des questions concernant les politiques communes (agricole, commerciale) et de celles qui étaient relatives au TDC (383). La

(379) Des clauses de ce genre sont insérées dans plusieurs accords conclus sur les produits de base depuis quelques années; elles prévoient entre autres la participation à part entière de la CEE audit accord. Voir détail dans *Deuxième Rapport général sur l'activité des Communautés*, 1968, p. 410 et suiv.

(380) Les accords multilatéraux, pendant la période transitoire, furent essentiellement les suivants : Convention européenne sur la production et la commercialisation des vins, spiritueux, bières, cidres et autres spiritueux fermentés; Accord international sur le sucre; Accord international sur l'huile d'olive; Accord international sur l'étain; Accord international sur le cacao; Accord concernant le commerce international des textiles de coton. Tous contiennent la clause CEE (clause de réserve) « ayant pour but de préserver l'exécution d'une part des obligations incombant à la CEE et aux Etats membres au titre de la politique d'association de la Communauté et, d'autre part, des obligations présentes ou futures des Etats membres découlant de la mise en œuvre des politiques communes en vertu du Traité de Rome ». L'accord concernant le commerce international des textiles de coton, a prévu « que la CEE a la faculté d'accepter en tant que telle le présent protocole ». Voir *JOCE*, 1649/67.

(381) *Dix-huitième aperçu des activités du Conseil*, p. 132 : « La décision du Conseil adoptée les 20 et 21 avril 1970 a autorisé la Commission à mener les négociations au nom de la CEE pour l'accord international sur l'étain. »

(382) LE TALLEC, Georges, « Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales », *RMC*, n° 157, septembre 1972, p. 642.

(383) *JOCE*, C/109, 28 août 1970; *Dix-huitième aperçu des activités du Conseil*, op. cit., p. 132.

CEE fut par exemple représentée par une seule délégation, composée de représentants des Etats membres et de la Commission, au Conseil international du blé et à son comité exécutif. De plus, la CEE fut représentée par la Commission et par les experts des Etats membres au Comité d'examen des prix.

Par ailleurs, « la Communauté a reçu un nombre de voix pondéré en fonction de son importance : 124 voix dans le collège des exportateurs, 220 voix dans celui des importateurs. Quand il s'agit de questions relevant exclusivement des Etats membres, si un accord n'intervient pas sur l'attitude à prendre, aucun vote n'est émis » (384). Ces accords contiennent également une disposition quant à la participation effective de la CEE (385). Mais l'adhésion de la CEE à un tel accord soulève des questions assez complexes, dont les difficultés sont en général de deux ordres : d'une part, il faut assurer l'adhésion des gouvernements de certains pays membres à l'accord en question quand ils ne sont pas parties à l'accord ; d'autre part, l'organe directeur doit fixer les modalités d'adhésion de la CEE, ce qui prend un certain temps (386). Cette négociation est généralement menée par la Commission sur l'autorisation du Conseil (387).

La différence essentielle entre la période actuelle et la période antérieure réside dans le comportement du Conseil et dans la stabilisation du statut de la CEE dans les accords internationaux sur différents produits. Depuis la fin de la période transitoire, le Conseil fait un effort dans le sens de l'adhésion de la CEE à cet accord. Par ailleurs, l'opposition systématique des pays de l'Europe orientale à la participation éventuelle de la CEE à un tel accord a perdu en grande partie de son importance politique et juridique depuis l'avis du Service juridique des Nations Unies et de la fin de la période transitoire. La CEE s'est ainsi engagée dans différentes organisations internationales responsables des accords internationaux sur tel ou tel produit

(384) LE TALLEC, *op. cit.*, p. 642.

(385) *Dix-huitième aperçu des activités du Conseil, op. cit.*, p. 133 : « Une organisation intergouvernementale ayant des responsabilités en ce qui concerne la négociation d'accords internationaux peut participer à l'accord international sur ... Une telle organisation n'aura pas elle-même un droit de vote. Pour ce qui est de questions relevant de sa compétence, les droits de vote de ses Etats membres peuvent être exercés collectivement. »

(386) *Bulletin de la CEE*, novembre 1971, p. 88.

(387) *JOCE*, C/32, 1^{er} avril 1972 : « Suite à la décision du Conseil des Communautés à laquelle fait référence l'honorable parlementaire, le Conseil oléicole international a décidé, lors de sa vingt-cinquième session, la constitution d'un comité spécial en vue de procéder à la négociation des modalités d'adhésion de la CEE ainsi que des Gouvernements des Pays-Bas et de la RFA. »

et de leur procédure d'adhésion. Enfin, la CEE a signé en tant que telle lesdits accords avec les Etats membres.

La formule dite « de l'accord sur le café » destinée à la période transitoire ne permettait pas à la Communauté de devenir automatiquement partie à l'accord (388). Une telle formule ne fut utilisée qu'une seule fois et permit, après avoir consulté les membres intéressés à l'institution responsable de l'accord, de modifier la participation à l'accord ou de la représentation au sein de l'organisation.

En d'autres termes, une telle clause assurait non seulement une modification dans la nature de la participation à l'accord conclu mais également à la représentation au sein de l'organisation. De plus, l'institution responsable de la gestion de l'accord devait consulter les membres intéressés pour fixer les conditions d'une telle participation ou de la représentation modifiée.

(388) La formule dite « de l'accord sur le café » prévoyait que, « si deux ou plusieurs Etats membres importateurs demandent qu'une modification soit apportée dans la nature de leur participation à l'accord et/ou de leur représentation au sein de l'organisation et nonobstant les autres dispositions de l'Accord, le Conseil peut, après avoir consulté les membres intéressés, fixer les conditions de cette participation et/ou de cette représentation modifiée ». Voir *supra*, p. 373.

CHAPITRE III.

DOMAINE ÉTATIQUE : L'ADHÉSION DE LA GRANDE-BRETAGNE À LA CEE

SECTION I^{re}. — La première demande d'adhésion de la Grande-Bretagne

La demande d'adhésion de la Grande-Bretagne fut soigneusement préparée par une équipe restreinte au sein du gouvernement Mac-Millan (1). Après une série de consultations préalables entreprises par les Britanniques auprès des Six, cette nouvelle fut officiellement annoncée aux Communes le 31 juillet 1961 par M. MacMillan, qui précisa l'intention de son gouvernement d'entrer en négociation avec la CEE pour assurer l'adhésion de son pays au Marché commun. Cette demande fut introduite le 9 août 1961 au Conseil des ministres de la CEE et fut suivie de la même demande d'autres pays européens comme le Danemark, la Norvège et l'Irlande.

Après avoir accepté la demande britannique et avant d'ouvrir les négociations, le Conseil des ministres voulait cependant résoudre certains problèmes internes soit pour organiser ses travaux, soit pour mettre au point les principes de base qui concernaient ces négociations. C'était en effet la première fois qu'un pays industrialisé comme la Grande-Bretagne demandait son adhésion à la CEE, demande qui soulevait des problèmes complexes tant économiques que politiques. Jusqu'à cette date, la Communauté n'avait par ailleurs pris aucune décision sur l'éventuelle adhésion à la CEE d'un Etat européen. Il est donc intéressant d'étudier la préparation interne de la Communauté, puis de donner un bref aperçu des négociations, et enfin d'examiner le fonctionnement interne de la CEE lors de ces négociations difficiles et particulières.

(1) Voir CAMPS, Miriam, *Britain and the European Community 1955-1963*. Princeton, Princeton University Press, 1964, p. 304 et suiv.; « Candidature de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes », *RFSP*, vol. XVIII, n° 5, octobre 1968; *L'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes*. Bruxelles, Institut d'études européennes, Université Libre de Bruxelles, éd. de l'Institut de sociologie, 1968; FELD, *op. cit.*, p. 75 et suiv.; voir aussi les travaux présentés au séminaire de l'IUEE de Genève : « La Grande-Bretagne et les Communautés européennes, 1968-1969 ».

1. — LA PRÉPARATION INTERNE DE LA CEE.

Après avoir accepté la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, le Conseil des ministres de la CEE prit deux séries de décisions importantes qui portaient : a) sur l'organisation du travail au sein de la CEE ; b) sur les principes de base selon lesquels seraient conduites les négociations relatives à l'adhésion d'un Etat européen à la CEE.

A. — *Les décisions concernant l'organisation interne de la CEE.*

Lors de sa session de septembre 1961, le Conseil prit d'abord des décisions qui concernaient l'organisation de son travail interne. Selon ces décisions :

« i) La négociation prévue par l'article 237 est une négociation entre les six Etats de la Communauté et la Grande-Bretagne. Les Etats de la Communauté présenteront à la Grande-Bretagne, dans la mesure du possible, des points de vue communs.

» ii) Désireux de s'assurer le concours de la Commission, dans la négociation qu'ils doivent mener avec le Gouvernement britannique, les gouvernements des six Etats membres sont convenus que la Commission assistera à la conférence comme conseiller des Six et y disposera du droit de parole.

» iii) La Commission participera pleinement aux travaux de coordination entre les Six » (2).

Selon ces décisions, l'adhésion à la Communauté était une affaire entre les six Etats de la Communauté et la Grande-Bretagne.

Les Etats membres devaient tâcher de présenter, dans la mesure du possible, des points de vue communs, ce qui impliquait, d'une part le choix d'un porte-parole commun aux six Etats membres et, d'autre part, une série de réunions préalables entre les Six avant d'entamer les négociations avec la Grande-Bretagne.

Lors de ces négociations, la Commission devait assurer le rôle de conseiller des Etats membres, avec droit de parole, et participerait pleinement aux travaux de coordination entre les Six. Autrement dit, le système retenu était une négociation intergouvernementale à

(2) Commission de la CEE, *Rapport au PE sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, Bruxelles, 26 février 1963, p. 12 et suiv.

laquelle la Commission participerait en tant que conseiller, sans assumer officiellement de responsabilité communautaire.

B. — *Les décisions relatives aux principes de l'adhésion.*

Par sa deuxième série de décisions, le Conseil précisait ce qu'il entendait par l'adhésion d'un Etat européen à la CEE, ou plutôt ce que signifiait l'adhésion d'un Etat à la CEE, et selon quels principes et dans quel cadre seraient conduites ces négociations. Par ces décisions, le Conseil spécifiait donc :

« i) Qu'une demande d'adhésion d'un pays à la Communauté implique l'acceptation sans réserve des règles et des objectifs du Traité de Rome et que, par conséquent, les négociations d'adhésion ne peuvent porter que sur les conditions d'admission et les adaptations du Traité que celles-ci entraînent.

» ii) Que, pour des raisons politiques et économiques, l'adhésion à la CEE d'un pays implique également l'adhésion à la CECA et à l'EURATOM.

» iii) Que ces principes devront être portés, dès la première réunion, à la connaissance des pays ayant demandé leur adhésion à la CEE » (3).

Le Conseil des ministres définissait ainsi les conditions préalables à l'adhésion d'un Etat, dont la demande impliquait non seulement son acceptation intégrale du Traité de Rome, mais également son adhésion aux deux autres Communautés européennes, la CECA et la CEEA.

En second lieu, les négociations concernant l'adhésion ne pouvaient porter que sur les conditions d'admission et sur les adaptations du Traité entraînées par cette admission, et non sur d'autres sujets.

De cette manière, le Conseil définissait, d'une part, les conditions d'une adhésion et, d'autre part, le cadre des négociations qui s'y rapportaient.

2. — LES NÉGOCIATIONS PROPREMENT DITES.

Les négociations proprement dites sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE débutèrent dès le mois d'octobre à Paris : le Gouvernement français avait en effet exigé que les négociations concer-

(3) *Ibid.*

nant l'adhésion s'ouvrent officiellement à Paris avant de se poursuivre à Bruxelles. La première réunion eut un contexte préparatoire du fait que les deux parties voulaient d'abord discuter de certains problèmes de principe et de procédure sur le déroulement des négociations avant d'entrer dans le vif du sujet.

Les deux parties convinrent ainsi que, en dehors des adaptations techniques du Traité de Rome, les autres questions seraient réglées par des protocoles additionnels qui ne devraient pas modifier la teneur et l'esprit du Traité de Rome et ne porteraient essentiellement que sur des réglementations transitoires. « Les exceptions éventuelles ne devraient pas avoir une portée et une durée telles qu'elles puissent mettre en cause les règles elles-mêmes ou encore qu'elles puissent altérer les possibilités d'application de ces règles à l'intérieur de la Communauté » (4).

Mais le Royaume-Uni précisa dès l'ouverture des travaux ses inquiétudes et l'importance qu'il attribuait aux trois séries de problèmes soulevés par son adhésion à la CEE : il s'agissait en premier lieu des intérêts des pays du Commonwealth, en deuxième lieu des liens du Royaume-Uni avec les pays de l'AELE, et enfin de la situation particulière de l'agriculture britannique.

Lors de ces négociations, l'ordre des dispositions du Traité ne fut pas respecté mais les problèmes particuliers soulevés par la délégation britannique furent par contre préalablement discutés. Autrement dit, les deux parties discutèrent longtemps de problèmes de détail, et non sur les problèmes de base.

A. — *Les différentes phases des négociations.*

Jusqu'en janvier 1963, date de la rupture, les négociations entre la Grande-Bretagne et les Etats membres de la CEE se déroulèrent en trois phases successives :

a) *La première phase* dura presque six mois : d'octobre 1961 à avril 1962. Au cours de cette phase, les Etats membres et la Grande-Bretagne restèrent sur leurs positions respectives de départ. En réalité, ce furent des contacts exploratoires et préparatoires destinés à préparer l'essentiel des négociations (5).

b) *La deuxième phase* dura plus de quatre mois : d'avril à août

(4) *Ibid.*, p. 14.

(5) Voir *Débats du PE*, 5 février 1963, p. 26 : déclaration de M. Hallstein.

1962. Ce fut une phase des négociations relativement fructueuse. Les deux parties ne purent résoudre les problèmes concernant les relations avec le Commonwealth, la position de l'agriculture britannique et celle de l'AELE, mais certains rapprochements partiels furent enregistrés sur les points suivants :

i) La renonciation à une préférence sur le marché britannique, après la période de transition, pour des marchandises en provenance des pays du Commonwealth ;

ii) La conclusion dans un proche avenir d'un large accord commercial entre la Communauté dans son ensemble et les pays intéressés du Commonwealth ;

iii) Un point qui intéressait particulièrement l'Inde et le Pakistan : pendant la période transitoire, la CEE acceptait de donner une garantie pour les produits textiles traditionnels de ces deux pays ;

iv) Un principe de décalage dans l'alignement du TD britannique sur le TEC ;

v) Un abaissement de 20 % des droits de douane, notamment sur le thé (6).

c) *La troisième phase* des négociations, au cours de laquelle les deux parties abordèrent les problèmes soulevés par la politique agricole, commença à la fin de septembre 1962. Les Britanniques présentèrent une série de propositions agricoles qui furent jugées comme inacceptables par les Six (7), et, de plus, la Grande-Bretagne n'était pas disposée à faire de concessions sur les points décisifs. Une commission d'investigation fut créée à cet effet pour examiner les incidences économiques réelles qui résulteraient de l'application des propositions de la délégation britannique. Ces travaux furent conduits sous la présidence de M. Mansholt, qui présenta le 16 janvier 1963 son rapport final aux intéressés. En raison de la conférence de presse du général de Gaulle, les deux délégations n'eurent cependant pas le temps de discuter ce rapport.

En bref, au mois de janvier 1963, le point des négociations pouvait se résumer comme suit : en ce qui concernait le problème du Commonwealth, à l'exception du cas de Hong-Kong, étaient résolues certaines questions relatives aux importations agricoles en provenance

(6) *Ibid.*, p. 26 et 27.

(7) *Ibid.*, p. 27 et suiv.

de la zone tempérée, au traitement à réserver aux produits agricoles transformés en provenance des pays du Commonwealth, ainsi que des questions relatives aux importations de produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, etc. A l'exception de quelques problèmes partiels, les deux parties n'avaient pu se mettre d'accord sur la question de l'agriculture britannique ; en revanche, les deux délégations n'avaient pas rencontré tellement de difficultés sur les problèmes institutionnels. Toutefois, ni les questions juridiques et financières, ni les relations avec les pays de l'AELE ne furent abordées avant le mois de janvier 1963.

3. — LA FIN DES NÉGOCIATIONS.

Répondant à la question d'un journaliste au cours de sa conférence de presse, le général de Gaulle, président de la République française, exprima son avis au sujet de l'adhésion éventuelle de la Grande-Bretagne à la CEE. D'après lui, le Traité de Rome avait été conclu « entre six Etats continentaux qui sont de même nature. Ils sont contigus, ils s'interpénètrent, ils se prolongent les uns les autres par leur communication. Le fait de les grouper et de les lier entre eux de telle façon que ce qu'ils ont à produire, à acheter, à consommer... Enfin ils sont solidaires par le fait qu'aucun d'entre eux n'est lié au dehors par aucun accord politique ou militaire particulier » (8). Par contre, la Grande-Bretagne insulaire avait des liens particuliers — commerciaux, économiques — avec le Commonwealth, des engagements politiques et militaires (9) avec les autres pays du monde, et enfin une structure économique et agricole fort différente de celle des Six. Les demandes britanniques étaient en outre considérées comme excessives et destinées à modifier le caractère originel de la CEE. « Alors il est possible qu'un jour l'Angleterre vienne à se transformer elle-même, suffisamment, pour faire partie de la Communauté européenne ; sans restriction et sans réserve, et de préférence à quoi que ce soit, et dans ce cas-là, les Six lui ouvriraient la porte, et la France n'y ferait pas obstacle, bien qu'évidemment la simple participation de l'Angleterre à la Communauté changerait considérablement sa nature et son volume... » (8).

(8) Voir le texte intégral de la conférence de presse dans *Le Monde*, 16 janvier 1963.

(9) La conclusion, les 18 et 21 décembre 1962, des accords anglo-américains de Nasau (Bahamas) fut considérée par plusieurs observateurs comme déterminante sur la prise de position du général de Gaulle. Voir notamment JOUVE, *op. cit.*, p. 185 ; CAMPS, *op. cit.*, p. 470 ; REUTER, *Les organisations européennes, op. cit.*, p. 63.

Cette conférence de presse, tenue le 14 janvier 1963 à Paris, à 15 heures, donna un brusque arrêt aux négociations engagées à Bruxelles. La position officielle de la France ne fut transmise à ses partenaires de la CEE que le 18 janvier 1963. La délégation française « a demandé que les négociations avec le Royaume-Uni soient suspendues. Les cinq autres délégations de la CEE et la délégation britannique se sont opposées à cette proposition » (10). Cette question fut discutée au cours de la dix-septième session ministérielle, qui commença le 28 janvier 1963 mais, malgré les efforts de la délégation allemande et surtout malgré l'intervention personnelle du chancelier Adenauer auprès du général de Gaulle (11) aucun compromis ne put être réalisé : la France maintint sa position, jusqu'à l'ajournement *sine die* des négociations (12).

La pression américaine sur la République fédérale d'Allemagne.

Les Etats-Unis avaient entre-temps exercé une forte pression sur la République fédérale d'Allemagne afin qu'Adenauer intervienne auprès du général de Gaulle pour assurer la reprise des négociations. J.-F. Kennedy eut ainsi un entretien avec M. Kaanstein, ambassadeur de la RFA, au sujet de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, et d'autres efforts, officieux et officiels, furent déployés dans le même sens par les Américains (13). Mais tous ces efforts, comme ceux des Etats membres, n'eurent aucun effet sur la décision française.

4. — LE FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME DE PRISE DE DÉCISIONS DE LA CEE AU COURS DES NÉGOCIATIONS.

1^o Lors de sa session des 26 et 27 septembre 1961, le Conseil avait retenu un système, qui se révéla assez complexe, extrêmement lourd et trop rigide. La Commission aurait d'ailleurs préconisé une négociation bilatérale entre la Communauté « négociant par l'entremise d'un

(10) *Bulletin de la CEE*, février 1963, p. 7.

(11) Voir le détail dans CAMPS, *op. cit.*, p. 482 et suiv.

(12) Après avoir reçu M. Hallstein les 19 et 20 janvier, le chancelier Adenauer se rendit à Paris le 21 janvier 1963 pour rencontrer le général de Gaulle. Il lui suggéra « un compromis pour écarter la rupture à Bruxelles. Il s'agirait de charger la Commission de procéder à un inventaire détaillé des points qui restent en litige entre les Six et la Grande-Bretagne et de proposer le cas échéant les moyens d'aboutir... » Voir détail dans *Le Monde*, 20-21 et 23 janvier 1963.

(13) *Le Monde*, 29 janvier 1963 : « Bonn juge la pression américaine décidément un peu indiscreète » (télégramme adressé par D. Acheson et Mc Cloy à Adenauer).

porte-parole » et la Grande-Bretagne (14). Cette thèse ne fut pas retenue par le Conseil, qui décida, au contraire, de poursuivre les négociations entre les représentants des six Etats membres d'une part, et le représentant de la Grande-Bretagne d'autre part, c'est-à-dire que les Six n'étaient pas disposés à faire un effort pour présenter un front uni à la Grande-Bretagne. Le Conseil voulut cependant corriger les défauts du système qu'il avait lui-même retenu, et les Six adoptèrent alors le principe d'un porte-parole commun, qui serait tour à tour, par un système de rotation trimestrielle, l'un des représentants d'un Etat membre. De cette manière, les Six pourraient présenter des points de vue semblables à la Grande-Bretagne. Mais le porte-parole commun, qui n'assumait aucune responsabilité politique commune, se contenta d'un rôle passif et n'eut ni le pouvoir ni la responsabilité d'un négociateur commun.

Par ailleurs, la délégation des six Etats membres formait un corps de négociation incohérent, sans homogénéité et très complexe ; et c'est cette délégation, constituée d'experts, de hauts fonctionnaires et de responsables politiques (c'est-à-dire de ministres), qui négocia avec la délégation britannique. Pour faire avancer les négociations, il fallut donc des réunions restreintes au niveau ministériel. Les ministres ne se réunirent toutefois en séance restreinte que dix-sept fois au cours des quinze mois de négociation. De plus, malgré les précautions prises, le processus de négociation au sein des Six n'apporta pas au déroulement des travaux la souplesse nécessaire au succès de négociations politiques de cette envergure. Le processus en était le suivant : avec la participation de la Commission, les Six se réunissaient régulièrement entre eux en vue de définir une ligne de conduite commune avant de rencontrer la délégation britannique. Ainsi, dès que les Six avaient défini leur position, la négociation reprenait par l'intermédiaire de leur porte-parole commun qui faisait connaître cette position à la délégation britannique. A son tour, celle-ci se retirait pour examiner la proposition des Six et revenait plus tard exposer le point de vue de la Grande-Bretagne. Comme le signale M. Spaak (15), ce va-et-vient continu empêcha l'instauration d'un véritable dialogue entre les Six et la Grande-Bretagne.

2° Lors de cette conférence intergouvernementale, la Commission

(14) Voir détail dans CAMPS, *op. cit.*, p. 482 et suiv.

(15) SPAAK, Paul-Henri, *Combats inachevés : de l'espoir aux déceptions*. Paris, Fayard, 1969, tome II, p. 400.

accomplit simultanément les deux tâches de conseiller des Six et de défenseur du Traité de Rome. Comme conseiller des Six, la Commission participa pleinement, d'une part, aux travaux de coordination des Etats membres et, d'autre part, aux négociations en essayant de rapprocher les positions divergentes des intéressés. La Commission joua donc un double rôle au sein des Six : d'abord elle conduisit les travaux préparatoires avec les délégations nationales, ensuite, dans le cadre des réunions de coordination, elle fit des propositions pour rapprocher les positions divergentes des Etats membres et présenter, dans la mesure du possible, un point de vue cohérent à la Grande-Bretagne.

En tant que conseiller des Six, la Commission intervint directement dans les négociations et fit des propositions concrètes pour résoudre certaines difficultés. A titre d'exemple, on peut citer la proposition de la Commission au sujet des importations de produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (16).

Au moment de la rupture, la réaction de la Commission fut assez violente. Selon le Président de la Commission, il était impossible de dire si les négociations avaient échoué ou réussi, mais on pouvait affirmer qu'elles traversaient une période difficile.

D'après la Commission, l'adhésion est une affaire communautaire et, par conséquent, « la manière dont un gouvernement membre a pris et communiqué sa décision d'interrompre les négociations n'est pas conforme aux devoirs qui découlent de la Communauté. Les conséquences d'une interruption affectent la Communauté tout entière et non un Etat pris isolément ... » (17). Pour la Commission, en outre, la première crise qui venait d'éclater dans la Communauté était une « crise de confiance ». Enfin, la Commission estimait que les affaires communautaires nécessitaient une « véritable responsabilité commune », qui impliquait « le respect de l'ordre communautaire et des procédures communautaires. Même pour le droit de veto, il y a des règles et on ne peut les faire jouer sans prendre certains égards » (18).

En bref, tout en respectant son rôle communautaire, la Commission prenait une position très nette sur l'attitude française.

3° Lors de ces négociations, le PE montra un très vif intérêt à la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne. C'est ainsi que, pendant

(16) *Débats du PE*, 5 février 1963, p. 29 et suiv., déclaration de M. Hallstein.

(17) *Id.*, p. 30.

(18) *Ibid.*

toute la durée de ces négociations, le Parlement européen fut tenu au courant par les commissaires et les représentants du président du Conseil en exercice. Plusieurs résolutions adoptées lors des divers débats, entre octobre 1961 et février 1963, démontrèrent tant son intérêt pour cette question fort importante pour l'avenir de la CEE que sa faiblesse institutionnelle dans le processus d'élaboration des décisions communautaires en matière de relations extérieures. La réaction des groupes et des divers parlementaires européens après la rupture des négociations est d'autant plus intéressante que ce fut une des rares fois dans l'histoire de cette institution communautaire que le PE fit un vote sur appel concernant la résolution n° 144 (19) : c'était plutôt une déclaration de nature politique (20). En d'autres termes, le PE vota sur une déclaration politique qui fut prononcée par M. Hallstein, président de la Commission. Sur 96 votants, le résultat de ce vote fut de 83 voix en faveur, 0 contre et 13 abstentions.

Devant la crise provoquée par l'attitude de la France, il est presque impossible d'interpréter l'attitude réelle du PE en se basant sur les interventions des différents orateurs de cette institution. Nous avons cependant, dans la mesure du possible, procédé au regroupement des prises de position des différents parlementaires qui ont participé aux débats des 5 et 6 février 1963 et à ceux des 27 au 29 mars 1963, d'abord selon leurs groupes politiques et, en second lieu, selon leurs nationalités.

a) Le groupe démocrate-chrétien critiqua la position de la France et plus particulièrement la manière, qui lui paraissait assez grave, dont la France avait interrompu les négociations. Il souhaita pourtant poursuivre l'intégration européenne sur la base des Traités, en faisant confiance à la Commission (21) ;

b) Le groupe socialiste prit une position plus dure devant ce problème, notamment en ce qui concernait la politique de la France, tout en se joignant au groupe démocrate-chrétien au sujet du développement de la Communauté. Il attira l'attention sur le danger des menaces que certains États membres avaient lancées pour bloquer le développement de la Communauté (22).

(19) Voir détail dans *Annuaire du PE, 1962/63* ; et surtout dans les débats des 5 et 6 février 1963, ainsi que du 27 au 29 mars 1963, p. 112.

(20) Voir le texte de la résolution dans *Débats du PE, 5 et 6 février 1963*, p. 101, 105 et 113.

(21) *Id.*, p. 112, 35 et suiv.

(22) *Id.*, p. 37.

c) Le groupe des libéraux et apparentés suivit une ligne de conduite semblable à celle des autres groupes, mais les prises de position de certains orateurs sont intéressantes, car les uns défendirent la politique de la France afin de montrer la nécessité d'une coopération politique au sein des Six, tandis que les autres prirent une position identique à celle des autres groupes (23). Les non-inscrits défendirent bien sûr la position et la politique de la France (24).

A l'exception des députés gaullistes, le PE en général déplora vivement la rupture des négociations avec la Grande-Bretagne. On constate cependant une certaine nuance, assez significative, selon la nationalité des différents parlementaires : les Belges et les Néerlandais critiquèrent vivement la position de la France ; par contre, l'attitude des Allemands parut dans son ensemble plus modérée. Les gaullistes défendirent la politique de la France et critiquèrent l'attitude des Belges et des Néerlandais en établissant une comparaison avec l'attitude de la France quand ceux-ci avaient opposé leur veto à l'union politique (24). Tout en critiquant la position de la France, les Italiens restèrent en général modérés dans leurs interventions.

Il faut enfin faire remarquer que, sur cette question, le PE pratiqua le vote sur appel, ce qui n'était pas du tout dans sa pratique habituelle (25).

La raison essentielle de cet échec est sans aucun doute politique, mais les défauts du système adopté nous semblent avoir eu une part importante dans l'interruption des négociations.

SECTION II. — Elargissement des Communautés Européennes

Conformément au communiqué final adopté lors de la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement tenue à La Haye en décembre 1969 (26), la CEE prit la décision d'ouvrir des négociations avec les

(23) *Id.*, p. 41 et 83, interventions de MM. R. Pleven et de E. Faure.

(24) *Id.*, p. 63 et 100, interventions de MM. Terrenoire et Lipkowski.

(25) Résolution adoptée par 83 voix en faveur, 0 contre et 13 abstentions.

(26) Voir le point 13 du communiqué final de la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement à La Haye dans *Le Monde*, 3 décembre 1969 : « ... Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont affirmé leur accord sur le principe de l'élargissement de la Communauté tel qu'il est prévu par l'article 237 du Traité de Rome. Pour autant que les Etats candidats acceptent les Traités et leur finalité politique, les décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur des Traités et les options prises dans le domaine du développement, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont marqué leur accord pour l'ouverture d'une négociation entre la Communauté d'une part et les Etats candidats d'autre part. »

pays candidats afin d'élargir la Communauté. Ces négociations complexes qui ont duré de juin 1970 à janvier 1972 dépassent de loin la période examinée, c'est-à-dire 1958-1970 (27), mais il nous faut mettre l'accent sur la procédure de négociation tout en laissant de côté le déroulement et les résultats obtenus, de même que les négociations avec les autres pays de l'AELE non candidats à l'adhésion.

La méthode de négociation (28) concernant l'élargissement de la CEE pourrait être qualifiée de mi-communautaire, mi-intergouvernementale si nous considérons la décision du Conseil relative à la conduite de ces travaux.

Dans son avis du 1^{er} octobre 1969, la Commission avait en effet suggéré une procédure semblable à celle des négociations Kennedy : sous les directives du Conseil et au nom de la Communauté, la Commission mènerait ces négociations en tenant le Conseil constamment au courant de leur déroulement. Ce procédé pouvait être essentiellement réservé aux questions concernant les politiques communes « déjà en fonctionnement ou en cours de construction » (29). La seconde phase des négociations, qui devait en principe succéder à la première, serait cette fois conduite par les Etats membres réunis au sein du Conseil (30), en particulier pour les problèmes institutionnels et les problèmes de politique générale. Ces suggestions ne furent pas retenues par le Conseil qui, lors de sa réunion des 8 et 9 juin 1970, décida d'une procédure de négociation uniforme pour tous les problèmes et tous les niveaux.

Sur proposition de la Commission, le Conseil définirait la position commune des Communautés européennes sur tous les problèmes soulevés par les négociations (31). Mais les négociations proprement dites seraient présidées du côté de la Communauté « à tous les niveaux par la présidence en exercice du Conseil des Communautés européennes » (32). La position commune des Communautés européennes dans ces négociations serait en principe exposée et défendue par le

(27) Voir sur cette question de la SERRE, Françoise, « Elargissement des Communautés européennes et intégration régionale », *Etudes internationales*, vol. IV, n° 3, septembre 1973, p. 277 et suiv. ; KITZINGER, Uwe, *Diplomacy and Persuasion. How Britain Joined the Common Market*. London, Thames and Hudson, 1973, p. 76 et suiv. ; de la SERRE, Françoise, *L'adhésion de la Grande-Bretagne aux CE*, La Documentation française, *Notes et Etudes documentaires*, n° 3882-83, 1972, p. 21 et suiv.

(28) *Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège du 1^{er} octobre 1969*, p. 35 et suiv.

(29) Voir le *Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 19.

(30) *Bulletin de la CEE*, août 1970, point 101.

(31) *Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 20.

(32) Voir *Bulletin des CE*, août 1970, point 101.

président en exercice du Conseil, ou bien sur une décision « du Conseil et notamment s'il s'agit des politiques communautaires déjà arrêtées par la Commission ». Cette règle restait valable pour les négociations menées au niveau des représentants permanents et au niveau des groupes de travail qui seraient institués. La Commission ne fut pourtant pas mise à l'écart de ces négociations mais, au contraire (33), elle pouvait sur décision du Conseil remplir certaines missions d'exploration ou de recherche de solution sur des questions bien spécifiques des négociations.

Le principe de négociation, que nous avons très brièvement résumé, met en lumière la prééminence du Conseil comme institution et celle du président en exercice du Conseil dans la présentation et la défense de l'attitude commune. Dans cette conférence de négociation, le président en exercice du Conseil symbolise en quelque sorte la représentation de la CEE face aux pays candidats. Par ailleurs, ces négociations, d'après les principes définis, se déroulaient selon une procédure lourde (34), et difficilement maniable quand il s'agissait de trancher une question difficile, surtout lorsqu'il n'y avait pas entre les Six d'identité de vues. Le Conseil pouvait confier des missions dont l'ampleur et l'efficacité dépendaient dans une grande mesure de la volonté politique des deux parties. La Commission apparaissait comme une institution technique et de réflexion, destinée à trouver des solutions de compromis entre les Six et les pays candidats. Le rôle du COREPER dans ces négociations fut double : d'une part il mena la négociation au niveau des suppléants, et d'autre part il prépara la position de la Communauté sur proposition des commissions.

Ces négociations de style classique, à deux niveaux, étaient nettement en avance par rapport au système appliqué lors des négociations de 1961-1963 : les décisions au sujet de la procédure des deux négociations font ressortir le caractère intergouvernemental des négociations de 1961 et le caractère communautaire/intergouvernemental des secondes. Alors qu'en 1961, « les Etats de la Communauté présente-

(33) *Ibid.* : « En outre, le Conseil se déclare disposé à confier à la Commission le mandat de rechercher, en contact avec les pays candidats, des solutions possibles à des problèmes déterminés posés en cours de négociation et de faire rapport au Conseil qui donnera à la Commission les directives nécessaires pour la poursuite éventuelle de cette mission en vue de définir les éléments d'un accord à soumettre au Conseil. »

(34) *Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 20 : « A la lumière des résultats et des succès de la conférence, il importe de dire que si cette procédure décidée par le Conseil a parfois pu sembler un peu lourde dans son fonctionnement, il est permis d'affirmer que son succès est dû en grande partie à la complémentarité des deux institutions, Conseil et Commission. »

ront à la Grande-Bretagne, dans la mesure du possible, des points de vue communs » (35), dans les secondes négociations la décision précisait l'attitude commune des CE qui serait présentée et défendue par le président en exercice du Conseil. Malgré cette différence essentielle, le processus de négociation fut en fait semblable dans les deux négociations, qui se déroulèrent à deux niveaux : au niveau ministériel et au niveau des suppléants. Ce fut une conférence de négociation difficile à manier vu le nombre des participants et l'ampleur des sujets discutés. C'est pourquoi la plupart des questions (36) furent résolues dans un cadre informel, d'après les contacts officieux et officiels entre la Communauté et les candidats.

Sur ce plan, il y eut une différence énorme entre les deux négociations : alors qu'en 1961 les deux côtés tentèrent de résoudre toutes les questions politiques et techniques lors des négociations proprement dites, les questions de détail furent écartées dans les secondes négociations, et les questions politiques y furent présentées à la négociation après qu'un compromis eut été élaboré d'après les contacts de la Commission avec les pays candidats (période unique de transition, contribution britannique au budget communautaire, etc.).

La Commission ne disposa pas de mandat de négociation dans ces négociations, mais cela ne signifie nullement que son rôle y fut limité ou sans importance : elle joua au contraire un rôle très efficace dans ces négociations fort complexes. D'abord, elle expliqua aux pays candidats « la portée de la législation communautaire » (37). Ensuite, elle assura « la navette entre le Conseil et les pays candidats afin de permettre la réalisation des accords » (37). Enfin, elle étudia avec les délégations des pays candidats « les adaptations techniques à apporter aux réglementations communautaires pour tenir compte des données nouvelles de l'élargissement » (37). En d'autres termes, elle remplit les deux fonctions complémentaires d'assumer la responsabilité de divers contacts techniques et d'explication avec les pays candidats pour dégager des solutions de compromis et surtout, sur le plan purement communautaire, de faire des suggestions « soigneusement préparées sur le plan technique (afin de) réduire les divergences existant entre les Six sur la nature et l'étendue des concessions à proposer aux pays candidats » (38). Ainsi la procédure souple de négociation

(35) Voir *supra*, p. 379.

(36) KITZINGER, *op. cit.*, p. 76 et suiv.

(37) *Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 21.

(38) Voir détail dans de la SERRE, in *Etudes internationales*, *op. cit.*, p. 279.

adoptée par le Conseil (39) lui permit, par l'intermédiaire de la Commission, de déborder le cadre assez lourd de la négociation formelle, puisque la Commission pouvait chercher dans un cadre restreint des solutions de compromis avec les pays candidats.

Il est évident que la procédure employée lors de négociations a une influence certaine sur leurs résultats. Ce n'est cependant pas une condition suffisante pour le succès d'une telle entreprise s'il y manque la volonté politique de la part des Six.

(39) *Le Monde*, 9 juin 1969 : « On peut considérer que l'accord des Six est quasiment réalisé sur la procédure de négociation. Seule la Belgique s'est battue jusqu'à ces derniers jours pour confier à la Commission européenne une délégation permanente de négociation. »

TROISIÈME PARTIE

Le mécanisme de prise
de décisions communautaires en matière
de relations internationales

CHAPITRE UNIQUE.

FONCTIONNEMENT DES ORGANES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE RELATIONS INTERNATIONALES

Dans la deuxième partie de cette étude, nous avons décrit l'élaboration des décisions communautaires en matière de relations internationales, sans pourtant analyser la place et les rôles des différents acteurs communautaires dans ce processus long et compliqué. Les éléments que nous y avons relevés nous permettront d'éclairer maintenant différents aspects des relations extérieures au niveau des acteurs tant officiels qu'officieux, et de mieux comprendre les faiblesses et les atouts du système communautaire sur ces questions. Nous analyserons également les relations extérieures, au niveau du Conseil et à celui de la Commission, comme l'une des principales activités de la CEE.

Au niveau du Conseil, nous avons tenu compte du nombre annuel de réunions du Conseil des ministres, tenues sur divers aspects de la CEE, et avons continué notre analyse jusqu'au niveau des groupes de travail du Conseil pour évaluer la place que tiennent les relations extérieures dans l'ensemble des activités de cet organe.

Au niveau de la Commission, nous avons pris en considération, d'une part, les Directions générales concernées par les affaires externes et l'évolution progressive de leur structure et, d'autre part, les réunions d'experts selon les Directions générales. Nous avons pu ainsi établir une comparaison avec le Conseil, mais il est évident qu'une telle comparaison présente des inconvénients du fait des caractères spécifiques du Conseil et de la Commission. Pour les experts au niveau de la Commission (1), nous avons étudié la période allant de 1966 à 1970 et, en ce qui concerne les experts réunis dans les groupes de travail du Conseil, de 1963 à 1970. Enfin, la fusion des exécutifs en 1967 a rendu très difficile notre analyse de la Commission à l'échelon des Directions générales. Malgré ces difficultés techniques, cette tentative nous fournit cependant plusieurs éléments qui permettent

(1) La Commission ne dispose que depuis 1966 de données sur les experts convoqués par les Directions générales.

d'éclairer quelque peu ces questions complexes. Nous examinerons donc successivement les acteurs officiels de la CEE (le Conseil, le COREPER, la Commission, le PE, le CES et la BEI), les principaux acteurs officieux qui ont joué un certain rôle dans l'élaboration des décisions, et les acteurs extra-communautaires.

SECTION I^{re}. — Les acteurs officiels de la CEE et leur rôle en matière de relations internationales

L'élaboration d'une décision communautaire en matière de relations internationales présente deux phases bien distinctes : la première correspond essentiellement à la préparation interne de la CEE, tandis que la seconde commence et se développe parallèlement à la première. Comme nous l'avons déjà observé, la prise de décision au sein de la CEE consiste à examiner, d'une part, la préparation effectuée par les organes communautaires et, d'autre part, les relations de ces derniers avec les Etats membres. *Par la suite*, les relations entre le Conseil et la Commission s'écartent sensiblement de leur cadre habituel.

En matière de relations extérieures à la CEE, la Commission n'a pas de droit d'initiative comparable à celui dont elle dispose dans d'autres domaines. Cette limitation s'explique en grande partie par l'extrême prudence avec laquelle le Traité de Rome aborde ces questions, puisque celui-ci ne reconnaît pas à la CEE de droit d'initiative en matière de relations extérieures. Cela enlève donc à la Commission toute originalité et toute efficacité dans le processus de prise de décisions, et la collaboration entre le Conseil et la Commission, que nous avons analysée dans les cas étudiés ci-dessus, s'en trouve par conséquent complètement transformée (2). En premier lieu, la Commission n'est pas indépendante à l'égard du Conseil, mais son action est au contraire commandée par ce dernier : la collaboration entre le Conseil et la Commission en cette matière ne se fait donc pas sur une base égalitaire mais sur une base presque hiérarchique, ce qui renforce la position du Conseil et affaiblit celle de la Commission, créant

(2) Par exemple : « En 1959, le Conseil a arrêté les règles devant régir, à titre provisoire, la reconnaissance des missions diplomatiques des pays tiers accrédités auprès de la Communauté » (lettre de M. S. Pella, président du Conseil, au président de la Commission, en date du 17 juillet 1959). Ces règles aboutissaient à un partage des prérogatives entre le Conseil et la Commission. Il s'agissait de la présentation des lettres de créance au président de la Commission, qui en novembre 1966 donna lieu à un arrangement entre le Conseil et la Commission. Voir détail dans *EMC*, janvier 1966, p. 7; et *JOCE*, C/56, 7 juin 1968.

ainsi un déséquilibre institutionnel. Il existe en second lieu un conflit latent entre le Conseil et la Commission, qui provoque une tension et une concurrence déplacée entre ces deux principaux organes de la CEE.

La prise de décision communautaire en matière de relations internationales est donc entièrement entre les mains du Conseil, qui se prononce sur un texte préparé ou négocié selon ses directives par la Commission ou la délégation communautaire. Dans cette préparation, la Commission, d'une part, est liée par les directives du Conseil et, d'autre part, partage parfois cette tâche avec le COREPER, qui semble assumer de plus en plus de responsabilités.

Après ces remarques générales, passons maintenant à l'analyse du rôle des principaux acteurs officiels de la CEE.

1. — LE CONSEIL DES MINISTRES.

Le Conseil des ministres, organe de la CEE qui prend les décisions, attribue une grande importance à toutes les questions qui entrent dans le cadre des relations extérieures, questions qui tiennent dans son ordre du jour une place prépondérante et sont examinées par les ministres des affaires étrangères. Un rapide coup d'œil sur son ordre du jour (3) nous montre que le Conseil examine d'abord longuement chaque question, puis c'est sous l'arbitrage des ministres des affaires étrangères que sont résolus les différents aspects technico-politiques sur lesquels les autres ministres ne sont pas tombés d'accord. Il est intéressant de voir quelle place occupent ces questions dans l'activité globale du Conseil, en tant qu'organe communautaire.

A. — La place des relations extérieures dans l'activité du Conseil des ministres.

Pour examiner cette question, nous avons établi une classification des différents types de réunion du Conseil des ministres en tenant compte et en comparant les réunions des ministres des affaires étrangères, celles du Conseil d'association et celles des ministres de l'agriculture. Du fait que les données disponibles ne permettent pas de se baser sur le nombre de jours de réunion, le critère retenu est le nombre de réunions tenues par an. Les réunions des ministres des affaires

(3) Voir le tableau ci-après.

étrangères ne signifient nullement qu'ils n'aient discuté au cours de ces séances que de questions concernant les relations extérieures de la CEE puisque les questions générales, les affaires d'ordre politique et les questions conflictuelles sont également de leur compétence (4). D'autre part, les réunions « marathons » où se réunissent plusieurs ministres posent des questions complexes pour ce genre d'analyse : nous les avons donc considérées comme des réunions mixtes et les avons classées selon leur ordre du jour et selon les ministres qui y avaient participé. De ce fait, notre classification s'écarte de celle que le secrétariat du Conseil a établie.

*Réunions du Conseil des ministres de la CEE
entre 1958 et 1967 et des CE de 1968 à 1970*

A = Nombre annuel de réunions

B = Nombre de réunions en pourcentage

Année	Agriculture		Affaires étrangères		Conseil d'association		Autres		Total
	A	B	A	B	A	B	A	B	
1958	—	—	11	64,7	—	—	6	35,3	17
1959	—	—	6	66,7	—	—	3	33,3	9
1960	4	26,7	8	53,3	—	—	3	20	15
1961	7	36,8	12	63,2	—	—	—	—	19
1962	17	54,8	10	32,3	1	3,2	3	9,7	31
1963	16	38,1	11	26,2	5	11,9	10	23,8	42
1964	17	34,7	11	22,4	7	14,3	14	28,6	49
1965	3	11,5	10	38,5	6	23,1	7	26,9	26
1966	21	53,8	8	20,5	9	23,1	1	2,5	39
1967	19	38	11	22	10	20	10	20	50
1968	17	38,6	10	22,7	7	15,9	10	22,7	44
1969	16	31,4	13	25,5	10	19,6	12	23,5	51
1970	16	31,4	13	26	7	14	14	28,6	50

Sources : Pour la période 1958-1963, voir HOUBEN, P. H. J. M., *Les Conseils des ministres des Communautés européennes*. Leyden, Sythoff, 1964, p. 235 et suiv. Pour la suite, statistiques fournies par le secrétariat du Conseil.

(4) NOËL, Emile et ETIENNE, Henri, « Quelques aspects des rapports et la collaboration entre le Conseil et la Commission », in *La décision dans les Communautés européennes*, op. cit., p. 42 : « Sommairement, on peut dire que dans chaque réunion du Conseil général un certain équilibre est maintenu entre les affaires relatives aux relations extérieures et celles qui touchent au développement intérieur de la Communauté. »

Malgré quelques lacunes, ce tableau fournit des indications intéressantes sur la répartition des activités du Conseil des ministres d'après ses principales tâches. Deux constatations s'en dégagent. La première concerne la place que l'agriculture occupe depuis 1962 dans l'activité globale du Conseil des ministres : les réunions des ministres de l'agriculture ont en effet gagné une importance considérable depuis l'adoption des premiers règlements agricoles. Leur nombre est ainsi passé de sept à dix-sept, puis s'est stabilisé autour de vingt réunions par an, abstraction faite de 1965, année de la crise. La seconde constatation est que les réunions des ministres des affaires étrangères présentent entre 1958 et 1970 une stabilité relative puisque leur nombre varie peu : entre dix et douze réunions par an. Autrement dit, l'importance relative des réunions des ministres des affaires étrangères a diminué après 1962 par rapport à celle des ministres de l'agriculture et à celle du Conseil d'association. Si nous excluons la période 1958-1961 pendant laquelle les réunions des ministres des affaires étrangères constituèrent plus de 50 % de l'activité du Conseil, nous remarquons en effet que ces réunions varient entre 21 et 26 %. En revanche, celles des ministres de l'agriculture occupent de 31 à 38 % si nous excluons les années 1962 et 1966 pendant lesquelles cette activité occupait plus de 50 % de celle du Conseil. Les réunions du Conseil d'association tiennent une place de plus en plus importante, variant de 15 à 20 % de l'activité du Conseil. Donc, si nous classons ces activités par ordre d'importance, l'agriculture, les affaires étrangères et l'association sont les principales activités du Conseil, auxquelles il consacre plus de 70 % de son temps.

B. — *Le temps consacré par le Conseil des ministres
à l'élaboration des décisions étudiées.*

Le tableau ci-dessous relève le nombre de sessions du Conseil dans l'ordre du jour duquel ont figuré les différents cas étudiés. Le nombre de séances ne donne évidemment qu'une simple indication et ne précise pas le temps réellement consacré par le Conseil à l'examen de ces cas. Mais le tableau précise trois aspects de relations extérieures : a) le Conseil consacre trop de temps à l'étude des cas, même s'ils sont relativement simples comme l'accord commercial entre la CEE et l'Iran ; b) le Conseil revient plusieurs fois sur une même question, soit à cause de divergences de vues, soit à cause des directives trop restrictives confiées au négociateur commun qui l'obligent à élargir

constamment le mandat de celui-ci, d'où perte de temps considérable ; c) enfin, le renouvellement d'un accord déjà conclu exige au moins une année de négociations et plusieurs réunions du Conseil des ministres pour pouvoir définir une position commune.

Ce qui se dégage essentiellement du tableau ci-dessous, c'est que le nombre de séances que le Conseil des ministres consacre à l'examen d'une question de relations extérieures dépend très peu de l'importance du sujet mais bien des divergences de vues qui existent entre les Etats membres. De telles divergences de vues n'empêchent pas la CEE de négocier un accord, mais la définition d'une position commune lui prend plus de temps que la négociation elle-même. L'accord de Yaoundé illustre bien cette situation puisque, en moins de deux ans, le Conseil a consacré, en partie ou entièrement, vingt-huit de ses séances à l'examen de cette question. C'est dire que celle-ci a figuré presque régulièrement à toutes les séances des ministres des affaires étrangères de 1961 à 1963 : au cours de cette période, les ministres des affaires étrangères ont tenu en effet trente-trois réunions, dont vingt-huit avaient cette question à leur ordre du jour.

Par ailleurs, lorsqu'un accord exige la ratification des parlements nationaux, il faut compter en moyenne quinze mois entre sa signature et son entrée en vigueur, ce qui révèle une fois de plus l'extrême lenteur du système communautaire en matière de relations extérieures

C. — *L'action du Conseil des ministres en matière de relations extérieures.*

En étudiant la place qu'occupent les relations extérieures dans l'activité du Conseil des ministres, nous avons constaté que ce dernier examine longuement toutes les questions, quelle que soit leur importance. On peut donc se demander pourquoi le Conseil consacre tant de temps à l'étude de chaque question, de quelle manière il exerce son contrôle au cours de ce processus long et assez complexe, et comment se fait la collaboration entre le Conseil et la Commission en cette matière. Pour répondre à ces questions capitales, il nous faut examiner successivement les directives de négociation, la liberté d'action laissée au négociateur de la Communauté et enfin, à la lumière de ce qui précède, la collaboration entre le Conseil et la Commission en matière de relations extérieures.

	Demande d'ouverture de négociations	Ouverture des négociations	Signature de l'accord	Entrée en vigueur de l'accord	Nombre de séances du Conseil
Grèce	8 juin 1959	Janvier 1959	9 juillet 1961	1 novembre 1962	22
Turquie	31 juillet 1959	14 octobre 1960	12 septembre 1963	1 décembre 1964	34
Turquie (protocole additionnel)	—	9 décembre 1968	23 novembre 1970		4
Négociations Dillon	—	29 mai 1961	30 juin 1962	1 juillet 1962	23
Négociations Kennedy	Octobre 1962	Mai 1964	30 juin 1967	1 janvier 1968	44
Israël	20 juillet 1961	Octobre 1962	4 juin 1964	1 juillet 1964	7
Israël	4 octobre 1966	Octobre 1969	1 mai 1970	1 octobre 1970	11
ELAMA					
Yaoundé I	Janvier 1961	16 décembre 1961	Juillet 1963	1 juin 1964	28
Yaoundé II	—	Décembre 1968	27 juin 1969	1 janvier 1971	6
Nigéria	10 septembre 1963	Juillet 1964	16 juillet 1966	—	12
Iran	24 mai 1962	1 avril 1963	14 octobre 1963	1 décembre 1963	5

a) Les directives de négociation.

La pratique communautaire montre que le contenu d'une directive varie selon les cas puisqu'il n'existe pas au sein de la CEE de types de mandats selon les catégories de relations. Au contraire, le Conseil examine les données du problème et demande à la Commission, en collaboration avec le Comité de l'article 111 ou 113 ou le COREPER, d'élaborer un mandat de négociation qui devra être approuvé à l'unanimité par les six Etats membres. Au cours de nos recherches et de nos entretiens avec les fonctionnaires de la CEE, nous avons relevé certains points qui nous permettent de décrire le processus d'élaboration d'une directive de négociation.

Le Comité des Représentants permanents ou le Comité 111-113 (5) préparent en collaboration avec la Commission le mandat de négociation en se basant sur les renseignements obtenus lors des conversations exploratoires. Au sein du COREPER (ou du Comité 111-113), la prise de position du représentant de chaque Etat membre constitue un élément très utile pour l'orientation des travaux de la Commission. Si le COREPER (ou le Comité 111-113) et le représentant de la Commission peuvent tomber d'accord sur un mandat de négociation, il n'y a aucun problème en ce qui concerne l'attitude du Conseil, qui approuve le texte proposé. En revanche, si l'accord est impossible du fait de l'opposition d'un ou de plusieurs Etats, le Conseil ne peut donner aucun mandat au négociateur commun et il reste alors deux possibilités : la première est la suspension des négociations, et la seconde la poursuite des négociations selon une autorisation générale formulée par le Conseil (6).

Tout en ne prenant aucun engagement précis avec le pays tiers, la Commission ou la délégation communautaire poursuit alors les négociations et, à un stade ultérieur, les résultats obtenus sont présentés au Conseil afin qu'il se rende compte de l'évolution des négociations. Si cette évolution lui paraît satisfaisante, il peut formuler un mandat élargi dont l'élaboration revient toujours au Comité des Représentants permanents — Comité 111-113, et à la Commission (7).

(5) Après l'expiration de la période de transition en 1970, les membres titulaires du com. 111 sont nommés comme membres du com. 113, conformément au traité de Rome.

(6) *JOCE*, C/134, 10 décembre 1968, p. 7 : « Par la dernière session des négociations avec l'Autriche qui s'est terminée le 2 février 1967, la Commission a épuisé le mandat de négociation arrêté par le Conseil lors de sa session des 6 et 7 décembre 1966. Cependant ces négociations ne peuvent pas être reprises par la Commission tant que le Conseil n'aura pas adopté un nouveau mandat. »

(7) MELCHIOR, Michel, « La procédure de conclusion des accords externes de la CEE »,

Les *conversations exploratoires* conduites par la Commission fournissent les renseignements nécessaires pour élaborer la directive. Ces premiers contacts, plutôt officieux, permettent à la CEE de savoir ce que demande le pays tiers sans que de vraies négociations s'engagent pour autant avec celui-ci. Les négociations réelles ne s'engageront qu'après l'autorisation du Conseil et l'élaboration d'une directive.

La tendance générale du Conseil est de n'accorder que des mandats précis et très limités, conservant ainsi constamment un droit de regard et d'intervention directe dans les négociations. Nous avons d'ailleurs noté dans plusieurs cas que le mandat interdit expressément de discuter de certaines questions, même à titre exploratoire. Ces considérations générales et les différents cas étudiés prouvent que le négociateur de la CEE a une marge de manœuvre très restreinte et ne dispose presque pas de droit d'initiative, c'est-à-dire qu'il ne peut sans l'autorisation préalable du Conseil prendre d'initiative pour orienter par exemple les travaux vers des questions non explorées. En principe, le mandat de négociation ne contient essentiellement que les points sur lesquels les Six sont d'accord, et il est complété et élargi selon l'avancement des travaux de négociation.

b) La liberté d'action du négociateur commun.

La liberté d'action laissée au négociateur commun d'après les exemples étudiés nécessite une simple classification des différents types de négociations que la CEE a menées et peut mener en cette matière.

En matière de conclusion d'accords, il existe une différence considérable entre le Traité de Rome et la pratique communautaire. Alors que, d'après les articles 111, 113, 114, 228 et 238 du Traité de Rome, la conduite des négociations revient à la Commission, seule ou avec le Comité spécial 111 ou 113, nous constatons dans la pratique toute une série d'évolutions non prévues par le Traité de Rome. Examinons le tableau ci-dessous du point de vue de la liberté d'action laissée au négociateur dans les différents types d'accord et dans leurs négociations.

Revue belge de droit international, janvier 1966, p. 213; *Deuxième Aperçu des activités des Conseils*, n° 66; *JOCE*, C/94, 19 juillet 1969, p. 21; et *Bulletin de la CEE*, mai 1959, p. 36 : « Le Conseil a chargé le COREPER d'élaborer en collaboration avec la Commission les termes de mandat à confier à la Commission afin que celle-ci puisse engager, selon des formules analogues à celles de l'article 111 du Traité de Rome, des négociations avec le représentant du Gouvernement hellénique. »

*Typologie des accords conclus par la CEE
selon le négociateur principal*

Type d'accord	Domaine étatique	Domaine contigu	Domaine communautaire
Accord tarifaire			Commission + Comité 111
Accord commercial	Etat membre seul parfois, ou représentant de la Commission observateur	Comité mixte ou Commission avec les représentants des Etats membres comme observateur muet	Commission + Comité 113
Accord d'association	Un Etat membre peut intervenir		Commission + Comité <i>ad hoc</i>
Renouvellement d'association	Un Etat membre peut intervenir		Conseil et Comité d'association ou Commission + Comité <i>ad hoc</i>
Accord d'adhésion	Etats membres		+ Commission
Accord sur les produits de base	Etats membres		+ Commission

i. DOMAINE CONTIGU ET COMMUNAUTAIRE.

Pendant la période examinée, la CEE utilisa dans les domaines communautaire et contigu différents types de négociations, que nous avons répartis dans les trois grandes catégories suivantes :

1^o La Commission négocie en consultation avec un comité spécial ou avec le Comité 111 ou 113. La tendance générale, du moins pendant la période considérée, s'oriente vers des mandats limités et rigides, qui ne laissent aucune marge de manœuvre au négociateur communautaire. A part la première négociation (association entre la CEE et la Grèce) (8) et la dernière phase des négociations Kennedy, la Com-

(8) Voir *supra*, p. 322.

mission en tant que négociateur n'a jamais disposé de mandats souples du fait de l'extrême prudence des Etats membres ;

2^o En tant que procédé de négociation intermédiaire entre la négociation menée par la Commission et celle qui était conduite par les Etats membres, la CEE a parfois tenté d'instaurer un système de comité mixte dans lequel le représentant de la Commission était compétent pour les questions douanières et plus tard pour les questions de politique commune après leur adoption, et les représentants des Etats membres étaient compétents pour les autres questions. Dans le cadre de ces négociations, il est cependant impossible de savoir si le mandat était souple ou rigide du fait qu'il est très difficile de séparer les questions qui étaient de la compétence communautaire de celles qui étaient de la compétence des Etats membres, et du fait que le contenu des accords négociés était relativement simple puisqu'ils ne soulevaient pas de questions complexes et controversées dont la solution aurait exigé des négociations longues et difficiles.

Ce type de négociations fut également utilisé par la CEE notamment pour conclure des accords sur les produits de base. Du fait de l'opposition systématique des pays de l'Europe orientale, le Conseil devait agir très prudemment pour éviter des complications politiques et juridiques, et c'est pourquoi le mandat qu'il accordait était souvent rigide et très limité ;

3^o La CEE s'est semble-t-il orientée vers le nouveau système de confier le renouvellement des accords d'association ou des accords commerciaux, à l'institution commune de l'association ou éventuellement au Comité mixte, par exemple pour le renouvellement de l'accord de Yaoundé II en 1969 ou pour l'élaboration du protocole additionnel entre la CEE et la Turquie. Ce procédé, qui s'écarte de l'esprit du Traité de Rome, s'est révélé relativement laborieux mais les travaux avancèrent assez rapidement et la question de la liberté d'action ne sembla pas soulever de difficultés du fait que le Conseil définit lui-même son plan de négociation en fonction des compromis réalisés. Le Comité d'association effectua les travaux préparatoires, et les points litigieux furent résolus au sein du Conseil d'association.

ii. DOMAINE ÉTATIQUE.

Sur cette question, il y a, d'une part, l'adhésion à la CEE et, d'autre part, l'accord commercial conclu par les Etats membres, sous leur propre responsabilité et en consultation avec la CEE.

Selon l'interprétation du Conseil, la question de l'adhésion à la CEE est de la compétence des Etats membres. Ce sont ceux-ci qui négocient et non la CEE en tant que telle. Si l'on compare la négociation de 1963 et celle de 1970, on peut constater une nette amélioration dans le processus des négociations communautaires. Dans la première, les Etats membres négocièrent dans un ordre dispersé puisqu'ils se réunissaient avant chaque négociation pour définir leur position, mais se retiraient pour définir une position commune quand il y avait une difficulté pendant la négociation. Il n'y eut jamais de ce fait de vraie négociation ou de dialogue entre les Six et le Royaume-Uni (9). Dans la négociation de 1970, par contre, les Etats membres mirent au point un système plus souple et plus efficace : le président du Conseil en exercice présentait la position des Etats membres, et chaque délégation prenait la parole par la suite. La question de la marge de manœuvre ne se posait donc pas dans les mêmes termes.

Pendant la période transitoire et surtout après la décision de décembre 1968 (10), la CEE a un droit de regard sur les négociations commerciales que chaque Etat membre peut mener séparément. Le Conseil élabore un mandat très général et l'Etat en question invite la Commission en tant qu'observateur à ces négociations. Mais, d'après les renseignements que nous avons obtenus, on peut avancer que ce système ne fonctionne pas d'une manière satisfaisante, surtout en ce qui concerne les pays à commerce d'Etat : rappelons simplement les accords commerciaux conclus entre la France et l'URSS et entre la RFA et l'URSS (11).

Ce tableau global montre bien les limites des tentatives d'évaluer la liberté d'action du négociateur de la CEE, que ce soit la Commission, un comité mixte ou le représentant du Conseil. La marge de manœuvre du négociateur dépend en effet de facteurs économiques ou politiques, et surtout du ou des pivots de décision. Il est toutefois certain que le négociateur commun ne dispose généralement que d'une liberté d'action assez réduite (12).

(9) SPAAK, *op. cit.*, p. 400 : « Les négociations furent rendues compliquées par la méthode que nous avions décidé d'appliquer. Les Six se réunissaient en commun pour examiner les questions posées. Il ne leur était pas facile d'arriver à cette unanimité qu'ils étaient condamnés à rechercher. Quand, après de longues heures de discussion, ils l'avaient atteinte, ils rencontraient les Anglais auxquels ils communiquaient le résultat de leurs conversations. Ces derniers se retiraient alors pour prendre position, revenaient en séance et faisaient connaître leurs réponses. Aucun dialogue véritable ne s'établissait puisque aucun des Six n'avait le droit de parler pour lui-même. C'était une procédure qui rendait impossible de rapides progrès ... »

(10) Voir notamment *supra*, p. 34; JOCE, C/42, 2 avril 1969, et C/112, 28 août 1969.

(11) *Le Monde*, 14 octobre 1969.

(12) APE, *Débats*, 18 octobre 1960, p. 239, J. Rey : « ... Pour ma part j'avais annoncé

c) La collaboration entre le Conseil et la Commission.

Les deux aspects étudiés ci-dessus et les différents cas analysés dans la deuxième partie de cette étude montrent, d'une part, quelle est l'attitude générale du Conseil et, d'autre part, quel est le poids de la Commission dans le processus de prise de décisions. Dans ce domaine, la collaboration entre le Conseil et la Commission se fait normalement, mais prend fréquemment la forme d'un conflit de compétences du fait surtout de l'imprécision du Traité de Rome et de l'importance politique des questions traitées.

Un tel conflit éclata lors de l'élaboration de l'accord de Yaoundé (13). Grâce au compromis accepté par les Etats membres, la tâche de négociateur fut finalement confiée au Conseil et non à la Commission, qui céda sur ce point pour éviter tout retard risquant de gêner les intérêts des pays africains. Le Conseil négocia lui-même entre 1961 et 1963 l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE (14). La crise de juin 1965, réglée en janvier 1966 par l'accord de Luxembourg, remit en cause les premiers arrangements faits entre ces deux organes au sujet de l'accréditation des ambassadeurs des pays tiers auprès de la CEE (15). Ce type de conflit devint par la suite plus fréquent et plus spectaculaire. Le représentant de la France insista pour que ce soit le secrétaire général du Conseil et non la Commission qui signe au nom de la Communauté des actes pourtant mineurs, notamment l'envoi d'un mémorandum à l'OCDE et un accord suspendant les droits sur le thé (16). L'accord international sur l'aide alimentaire, qui fut conclu à l'occasion des négociations Kennedy et négocié et signé par la Com-

déjà au Conseil, au printemps, mon intention de sortir — ce que j'ai fait — des limites trop rigides qu'ils nous avaient tracées et de prendre la responsabilité, avec l'accord de mes collègues de la Commission, d'un certain nombre d'initiatives en vue de dépanner la négociation (...). Les négociateurs ne se sont pas laissés emprisonner dans des mandats trop étroits, qu'ils ont conservés, comme il le fallait. Cette liberté d'action que doit avoir un négociateur, que doit avoir aussi une institution indépendante comme la Commission... Nous avons en même temps conservé notre liberté de mouvement dont nous avons fait usage principalement dans deux circonstances... » Voir également *Débats du PE*, 25 mars 1964, p. 155.

(13) Voir *supra*, p. 349.

(14) CEE Commission, *Rapport au PE sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*. Bruxelles, 26 février 1963, p. 12 et suiv.

(15) *Bulletin de la CEE*, mars 1966, p. 6 : « Les lettres de créance des chefs de mission des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté seront présentées aux Présidents du Conseil et de la Commission réunis à cette occasion; les démarches entreprises par les représentants des Etats tiers auprès du Conseil et de la Commission feront l'objet d'une information réciproque. Les consultations entre le Conseil et la Commission détermineraient l'opportunité, les modalités et la nature des liaisons que la Commission pourrait établir en vertu de l'article 229 du Traité de Rome. »

(16) *Le Monde*, 3 mai 1967.

mission, nécessitait la négociation à la FAO d'un accord pour sa mise en application (17). Sous la poussée de la France, le Conseil refusa de confier cette négociation à la Commission (18).

Les accords sur l'aide alimentaire fournie par la Communauté au pays tiers furent négociés par une délégation mixte dans laquelle le représentant de la Commission assumait le rôle de porte-parole. « Cette solution ne concerne toutefois que les négociations avec les pays destinataires en cas d'action d'aide communautaire mais non pas en cas d'action nationale » (19). L'installation de pavillons communautaires à l'exposition d'Osaka fut considérée par M. Debré, ministre français des affaires étrangères, comme « une affaire d'Etat qui ne saurait être réglée que par un vote à l'unanimité du Conseil » (20). La négociation relative au renouvellement de l'accord de Yaoundé en 1968 souleva une fois de plus le même conflit de compétences entre la France et la Commission (21). Entre autres conflits qui surgirent entre le Conseil, et la Commission, citons également celui qui fut soulevé par l'accord européen sur les transports routiers (22). Tous ces conflits furent tranchés par le Conseil au détriment de la Commission, sauf dans des cas mineurs comme celui de l'installation de pavillons communautaires à l'exposition d'Osaka.

Ces quelques exemples brièvement décrits font clairement ressortir les deux aspects fondamentaux des relations entre le Conseil et la Commission.

Ces conflits proviennent essentiellement de l'imprécision du Traité de Rome et sont axés sur la compétence de la CEE en matière de relations extérieures. Chaque compromis élaboré et accepté par le Conseil a systématiquement affaibli la position de la Commission dans le contexte institutionnel.

Le Conseil semble voir un danger pour l'élargissement de son pouvoir dans chaque initiative, dans chaque action de la Commission en matière de relations extérieures (23), et il essaie de réduire le rôle de

(17) *Ibid.*, 11 juillet 1967.

(18) *Bulletin de la CEE*, novembre 1967, p. 42 : M. J. Rey a regretté que « le Conseil n'ait pas laissé à la Commission la seule responsabilité de conduire les négociations de Rome sur l'aide alimentaire ».

(19) Doc. du PE, 199/1968-69, 22 janvier 1969, p. 13 : « La Commission de l'agriculture a été surprise d'apprendre — ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la proposition de règlement à l'étude — que la Commission a présenté ses propositions en matière d'aide alimentaire non pas à la demande du Conseil mais à celle du CRP... »

(20) Voir détail dans *Le Monde*, 4 janvier 1969.

(21) Voir détail *supra*, p. 365 et dans *Le Monde*, 21 décembre 1968 et 4 janvier 1969.

(22) *BAE*, 535-N.S., 23 mars 1970; voir également *infra*, p. 409.

(23) *JOCE*, C/93, 25 mai 1971; déclaration de M. Koster, secrétaire d'Etat aux affaires

celle-ci en créant des complications institutionnelles. Ce conflit de compétences fut finalement porté par la Commission devant la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'Accord européen sur les transports routiers (AETR) (24). L'arrêt qui fut rendu provoqua beaucoup de commentaires du fait qu'il reconnaissait la compétence internationale de la CEE sur les questions et sur les matières faisant l'objet des réglementations communes. Comme nous nous sommes efforcés de le montrer à travers des exemples concrets, la collaboration entre le Conseil et la Commission est la clef de voûte du système communautaire et est très complexe et très difficile en cette matière plus qu'ailleurs.

Les différents conflits semblent essentiellement provenir du fait de savoir qui conduit les relations extérieures de la CEE. Par ailleurs, cette *collaboration* entre le Conseil, organe de prise de décisions de la CEE, et la Commission, centre des initiatives, gardienne du Traité et agent diplomatique de la CEE, nous paraît insuffisante et trop relâchée devant l'ampleur qu'ont prise les relations extérieures au cours de ces dernières années. Le Conseil ne se réunit pas d'une manière permanente mais, même lors de ses séances, il ne dispose pas de suffisamment de temps à cause des négociations continuelles pour réfléchir et pour donner une orientation politique cohérente aux relations extérieures de la Communauté. De son côté, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir quant aux décisions et ne peut donc rien faire sans une décision précise du Conseil. Par ailleurs, le Conseil et la Commission ne tiennent de séances de travail que s'ils en sont contraints par une échéance quelconque. Autrement, ils sont tous deux constamment en négociations. La collaboration entre le Conseil et la Commission se limite donc essentiellement aux réunions du Con-

étrangères des Pays-Bas : « On a parlé d'une carence de la Commission européenne. Je serais plutôt tenté d'en imputer la responsabilité non pas à la Commission européenne, mais à un certain nombre de membres du Conseil, qui estiment abusivement que cette institution doit occuper une position dominante et que les faits et gestes de la Commission devraient, toujours dans l'esprit de ces membres du Conseil, lui être subordonnés. » Voir surtout l'introduction au *Deuxième Rapport général sur l'activité des Communautés*, février 1969, p. 18 : « Le Conseil donne parfois l'impression d'être une conférence internationale où des délégations nationales négocient entre elles » ; p. 19 : « La Commission s'étonne des longs combats qu'elle doit livrer pour obtenir simplement que les tâches qui lui incombent en vertu du Traité soient respectées ou qu'on ne s'efforce pas de les amenuiser... Que les Communautés soient réduites à une vague organisation intergouvernementale et leur efficacité serait aussitôt et irrémédiablement compromise... »

(24) Arrêt 22/1970, rendu le 31 mars 1971 à Luxembourg par la Cour de Justice des Communautés européennes, p. 34 ; *Le Monde*, 2 avril 1971 ; SIMON, Denys, PASQUARELLI, Enrico, KLEMAN, Nicole, *La CEE dans les relations internationales*. Nancy, Centre européen universitaire, 1972, p. 15 et suiv.

seil, et aux contacts établis entre leurs présidents pour régler les problèmes quotidiens. Ce système, conçu au moment de la création de la CEE, ne semble pas répondre aux besoins grandissants de la Communauté, notamment en matière de relations extérieures, qui nécessitent par leur nature même une permanence et une continuité au niveau des responsables. Sans un aménagement quelconque du système communautaire, cette collaboration, telle qu'elle a évolué pendant cette période, ne peut prendre essentiellement que des décisions sur des affaires quotidiennes. Cela a été d'ailleurs une des raisons qui ont empêché le Conseil de prendre des décisions politiques importantes pour donner une orientation bien définie à la CEE en matière de relations internationales et lui permettre ainsi d'affirmer son unité vers l'extérieur.

2. — LE COMITÉ DES REPRÉSENTANTS PERMANENTS.

Le Comité des représentants permanents joue un triple rôle dans le cadre des relations extérieures de la CEE. D'abord, il prépare les réunions du Conseil et remplit les différents mandats que celui-ci lui confie. Il est ensuite l'organe de coordination entre la CEE et les organes créés par les accords d'association. Enfin, c'est au sein du Comité des représentants permanents que les questions quotidiennes relatives au fonctionnement de la CEE sont réglées. En matière de relations extérieures, ces questions méconnues tiennent en fait une place importante dans la vie courante de la CEE. Il s'agit, selon la terminologie de la Communauté, de conflits « de bornes frontières » (25), ou de la zone de coopération volontaire entre la CEE et les Etats membres. Examinons ces trois tâches du Comité des représentants permanents, après avoir souligné très brièvement certains aménagements apportés à son fonctionnement pendant la période 1958-1970.

Le développement considérable des activités du Comité des représentants permanents a amené celui-ci, au début de 1962, « à une réorganisation interne de son travail. L'ordre du jour a été divisé en deux parties. La première partie est traitée par les représentants permanents adjoints et la seconde par les ambassadeurs » (25).

D'une manière générale les ambassadeurs traitent de toutes les questions importantes d'ordre politique et surtout de celles qui tou-

(25) NOËL, *op. cit.*, p. 25 : « La répartition des matières entre les deux parties est laissée au jugement du Président du Comité, chaque représentant permanent pouvant toutefois demander qu'un point soit confié soit aux adjoints soit traité dans la deuxième partie. »

chent aux relations extérieures (26). Les adjoints s'occupent des questions de procédure et des questions techniques.

D'autre part, une seconde amélioration a été apportée à son travail en 1963. Pour maintenir l'intégralité des prérogatives des décisions du Conseil, le Comité des représentants permanents est devenu l'organe central pour toutes les questions traitées par le Conseil. Et il a commencé à préparer les réunions du Conseil en vue des négociations Kennedy (27) en se fondant sur les rapports établis par le Comité de l'article 111 (28).

A. — *Composition des RP.*

Si nous analysons la composition de chaque représentation permanente nationale, nous observons d'abord un corps de fonctionnaires venant des différents ministères et considérés comme des techniciens sur des problèmes spécifiques (domaines agricole, social, atomique, etc.) et un petit noyau issu des ministères des affaires étrangères, qui constitue entre un tiers et un quart des effectifs des représentations permanentes, auxquels il faut ajouter les représentants permanents et les « appelés » (d'après la terminologie communautaire) et enfin les adjoints. L'évolution du COREPER a été très rapide pendant la période étudiée : composés en 1958 d'une trentaine de fonctionnaires,

Evolution des effectifs du COREPER entre 1958 et 1970

	Alle- magne	Belgique	France	Italie	Luxem- bourg	Pays-Bas	Total
1958	4	7	6	4	2	5	28
1960	16	8	9	13	5	10	61
1962	21	15	15	15	3	13	72
1964	25	18	18	21	4	19	95
1966	22	17	18	21	7	20	105
1968	26	18	19	23	4	21	111
1970	29	19	17	29	4	20	118

(26) A ce propos, signalons que depuis 1970 le secrétariat des conseils fait figurer séparément les réunions des représentants permanents seconds et représentants permanents premiers dans les statistiques concernant les réunions des groupes de travail constitués au sein du COREPER.

(27) Voir *infra*, p. 420.

(28) NOËL, *op. cit.*, p. 29.

ses effectifs ont inévitablement augmenté dès 1959-1960 : de 60 en 1960, ils sont passés à 89 en 1962-1963 et à plus de 110 dès 1969 (29).

Cet accroissement du nombre des fonctionnaires du COREPER est étroitement lié à l'augmentation considérable de son travail.

B. — *Les divers rôles du COREPER en matière de relations extérieures.*

a) Préparation des réunions du Conseil des ministres.

La tâche principale du COREPER est de préparer les réunions ministérielles et, en matière de relations extérieures, celle-ci ne diffère pas de son cadre habituel. Autrement dit, le COREPER se base sur les travaux des groupes de travail pour préparer les réunions ministérielles. Si le COREPER est d'accord avec le représentant de la Commission sur un texte, celui-ci est soumis au Conseil comme point A dans son ordre du jour. Sinon, le problème non résolu figure comme point B dans ce même ordre du jour. Les questions importantes des relations extérieures sont examinées par les RP seconds (les ambassadeurs). Les RP premiers (les adjoints) examinent, notamment en cette matière, les questions d'ordre procédural. Le Conseil expédie parfois au COREPER un dossier politique épineux sur lequel les Six n'ont pas pu se mettre d'accord. Le COREPER et la Commission lui cherchent donc une solution, qui est destinée en fait à camoufler une difficulté politique interne à la CEE. Pendant toute cette période, le Conseil essaie de résoudre cette difficulté (30), le COREPER servant donc de prétexte pour camoufler des divergences internes.

Par ailleurs, le Conseil des ministres charge quelquefois le COREPER de préparer la position commune de la CEE sur un problème des négociations en cours, tâche qui semble lui donner un dynamisme et une nouvelle dimension. Un tel mandat porte parfois sur l'élaboration d'un rapport ou la recherche d'une solution, que l'on

(29) Voir sur cette évolution la contribution de SALMON, Jean, concernant les représentations permanentes auprès des CE in *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, Tome 1. Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 570 et suiv.; MEYNAUD, Jean et SIDJANSKI, Dusan, « Présentation des dirigeants européens », *Il Politico*, décembre 1963, p. 733 et suiv., et les différents bulletins du Secrétariat général des Conseils sur la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres.

(30) *Le Monde*, 8 décembre 1966 : « Il [le Conseil] avait aussi renvoyé à l'examen des RP le mémorandum de la Commission sur l'objectif à assigner aux pourparlers qui seront un jour ou l'autre avec l'Espagne... Il s'agit de garder certaines distances, comme continuent à réclamer Belges et Hollandais vis-à-vis du régime de Madrid. » Voir *supra*, p. 235; et *Le Monde*, 24 juillet 1969.

peut considérer comme un élargissement de son rôle vers un droit d'initiative assez particulier. Le COREPER a ainsi la possibilité de faire un rapport de synthèse au Conseil sans qu'il y ait de proposition de la Commission. Les exemples étant très nombreux en ce domaine, nous ne signalerons que les plus significatifs : le Conseil a chargé le COREPER et non la Commission de lui présenter un rapport sur les différentes modalités d'association possible entre la CEE et la Turquie (31), de lui préparer un rapport au sujet des mesures susceptibles d'être retenues dans le domaine commercial relatif à l'association de la Turquie (32), d'étudier et de présenter un rapport sur les problèmes commerciaux relatifs à la demande du Nigéria (33).

Ces mandats n'ont apparemment rien de particulier puisque le COREPER se base sur les données matérielles des négociations en cours pour soumettre au Conseil un rapport avec différentes possibilités. Il est clair que le COREPER n'est pas indépendant par rapport au Conseil et, de plus, chaque délégation est liée par les directives venant de sa capitale.

Par sa nature et par son origine intergouvernementale, le COREPER ne peut établir d'étude favorable aux intérêts de la CEE puisqu'il ne présente que les positions des Etats membres, mais le Conseil établit en fait son choix d'après ce rapport. Ce qui est plus grave encore, c'est que le COREPER semble prendre en général de plus en plus de décisions à la place du Conseil, celui-ci étant surchargé de travail faute de temps (34). Ce renforcement de la position du COREPER, au détriment de la Commission, lui donne un certain dynamisme, mais cela transforme le système communautaire en système intergouvernemental.

b) Le rôle conducteur du COREPER en matière de relations internationales.

Il est l'organe de coordination entre la CEE et les institutions créées par les accords d'association. D'abord, le président du COREPER est le porte-parole de la Communauté aux réunions tenues au niveau des ambassadeurs et au comité d'association. A ce niveau, le COREPER

(31) *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1961, p. 108; et *supra*, p. 321.

(32) *Bulletin de la CEE*, mai 1962, p. 55; et *supra*, p. 323.

(33) *Bulletin de la CEE*, juin 1964, p. 11; et *supra*, p. 240.

(34) Doc. du PE, 199/1968-1969, p. 13 : « Certes, il appartient à ce comité de préparer les décisions du Conseil, mais la pratique a montré qu'un nombre de plus en plus grand de décisions du Conseil sont prises *de facto* par le Comité des Représentants permanents. »

a aussi un pouvoir de décision réel. Il maintient également les liaisons avec le ou les pays associés et organise les travaux des organes d'association. Par ailleurs, il prépare, d'une part, pour le Conseil des ministres la position de la CEE relative à l'association et, d'autre part, directement les réunions du Conseil d'association (35).

Le COREPER remplit en outre le rôle de négociateur de la CEE, au niveau des ambassadeurs, quand la négociation est conduite par le Conseil ou avec les institutions d'association. Dans le cadre des relations extérieures, le COREPER semble ainsi gagner de plus en plus de poids du fait de l'accroissement considérable du nombre des associations, et également du fait de l'augmentation des relations institutionnalisées, notamment avec l'Amérique latine. La Commission n'étant pas l'institution de l'association et compte tenu de la surcharge excessive de travail qui empêche le Conseil de tout examiner en détail, celui-ci est amené à confier au COREPER des tâches non seulement préparatoires, mais aussi représentatives comme la conduite d'une négociation ou des démarches auprès d'un Etat associé. En outre, pour les questions dépassant la compétence de la CEE, le COREPER assume la représentation des Etats membres auprès des pays tiers par l'intermédiaire de son président. Citons par exemple les contacts que le président du COREPER a pu établir avec les représentants de l'Autriche, du Danemark, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de la Norvège, du Portugal, de la Suède et de la Suisse en vue de développer une collaboration dans sept secteurs sélectionnés (36) conformément au rapport de la Commission sur la coopération scientifique et technique en date du 24 octobre 1969. Tous les points signalés ci-dessus font clairement ressortir l'évolution très importante du rôle et du poids du COREPER en matière de relations extérieures.

c) Le rôle du COREPER dans les affaires courantes de la CEE.

Les affaires courantes de la CEE comprennent notamment tous les

(35) NOËL, Emile, ETIENNE, Henri, « The Permanent Representatives Committee and the Deepening of the Communities », in *The New Politics of European Integration*, op. cit., p. 111 : « Accordingly, it is the Permanent Representatives Committee in co-operation with the Commission — but not necessarily working via the Council of Ministers — which settles the Community position to be taken at the such Association Council meetings and it is usually the chairman of the Committee who states that position and leads debates for the Community. The Commission can take a line only on internal aspects during the prior hammering out of the Community position... Similarly, the Permanent Representatives Committee, acting alone if necessary, draws up the general directives to determine the Community position in the Association Committees. »

(36) BAE, n° 558, N.S., 27 avril 1970.

problèmes pratiques et quotidiens auxquels doit régulièrement faire face une administration nationale. Mais, dans le cadre des relations extérieures, les affaires courantes revêtent une importance particulière du fait de leurs implications politiques. Selon la terminologie communautaire, ce sont là des conflits « de bornes frontières » (37).

Le Comité des Représentants permanents tâche de résoudre ces conflits « de bornes frontières » ou problèmes qui concernent les rapports entre le Conseil des ministres et la Commission quand le contexte précis de leurs activités ne découle pas des règles du Traité : Qui représentera la Communauté dans une conférence internationale ou à la session d'une organisation internationale — représentant du président du Conseil ou représentant de la Commission ? Qui adressera une communication au nom de la Communauté — la Commission ou le président du Conseil ? Une démarche sera-t-elle faite isolément pour chaque Etat membre ou collectivement au nom de la Communauté ? Et dans ce cas, qui la fera ? Qui peut envoyer une note au nom de la CEE à un pays tiers ou à une organisation internationale ?

Toutes ces questions semblent trouver en partie leur solution au sein du Comité des représentants permanents (en présence du représentant de la Commission), sur des principes, sur des cas d'espèce ou sur des arrangements faits sur place. Mais, l'application « des cas d'espèce n'est pas toujours aisée » (38), et les délais impartis ne permettent pas de les résoudre devant le Conseil. C'est pourquoi l'on se contente le plus souvent « de compromis médiocres » pour éviter de créer des tensions entre les organes communautaires. La pratique adoptée par la Communauté crée cependant des tensions entre la Commission et le Comité des représentants permanents puisque celui-ci, du fait de son caractère intergouvernemental, semble défendre « naturellement les prérogatives du Conseil » contre les « empiétements » de la Commission, avec toute la rigueur et parfois l'âpreté que lui permet sa connaissance approfondie des affaires intimes de la Communauté.

Par ailleurs, le COREPER agit parfois comme le représentant du Conseil quand apparaissent des divergences de vues entre le représentant de la Commission et les fonctionnaires des Etats membres qui participent aux réunions ou aux conférences internationales en dehors de Bruxelles. Au cours d'une conférence qui a lieu en dehors de

(37) NOËL, *op. cit.*, p. 38.

(38) NOËL, *op. cit.*, p. 39 et suiv.

Bruxelles, la position de la CEE est donc définie sur place entre les représentants des Etats membres et le représentant de la Commission (39). La plupart du temps, les fonctionnaires et les experts nationaux qui participent aux travaux à Bruxelles se réunissent comme un groupe de travail du COREPER (coordination avec les organisations internationales). Lorsqu'une difficulté s'élève sur place entre le représentant de la Commission et les fonctionnaires des Etats membres — ce qui est relativement rare —, il semble bien que c'est le COREPER qui, au cours de sa réunion hebdomadaire, examine ce problème pour le résoudre (40).

Le COREPER et la Commission étant toujours sur place, ils constituent le cadre idéal pour résoudre les affaires courantes, qui sont généralement urgentes et qui deviennent de plus en plus fréquentes du fait de l'élargissement des activités de la CEE. Cet état de fait est confirmé par l'accroissement considérable du rythme d'activité des groupes de travail des affaires courantes (41).

C. — *Les groupes de travail constitués au sein du COREPER.*

Selon l'alinéa 3 de l'article 16 du règlement interne, le COREPER peut créer des groupes de travail dont il définit les tâches. Pour rationaliser et pour limiter au strict minimum le nombre des groupes de travail, le Conseil a pris en octobre 1960 une série de décisions en accord avec la Commission. « Il a été convenu de grouper les questions par secteur et de confier les premiers travaux techniques pour chaque ensemble de questions à des groupes de travail qui les préparent régulièrement » (42). Parmi ces groupes de travail, le Groupe des relations extérieures et le Groupe des pays tiers et d'outre-mer s'occupaient au début essentiellement des questions de relations extérieures. Certains groupes ou comités de travail ont été ensuite créés par décision du Conseil : le Comité spécial 111, le Groupe d'assistance technique,

(39) NOËL et ETIENNE, in *La décision dans les Communautés européennes*, op. cit., p. 37 : « Le Conseil assure également des tâches de coordination — notamment l'article 116 du Traité, dans le domaine des relations internationales. Actuellement, cette coordination a lieu dans la grande majorité des cas sur place ou dans le cadre des groupes du Conseil qui ont une vocation spéciale, plus rarement au COREPER, et assez exceptionnellement au Conseil. »

(40) Ce groupe de travail se réunit 112 jours en 1966, 175 jours en 1968 et 251 jours en 1970.

(41) Voir détail dans *JOCE*, 14 février 1961; et dans l'*Annuaire du PE*, 1960-1961, p. 688 et suiv.

(42) NOËL, op. cit., p. 27 : « Outre ces groupes permanents, le Comité crée des groupes *ad hoc* afin de faire étudier une question spéciale, d'une importance et d'une ampleur suffisantes pour dépasser le cadre d'un des groupes « permanents » qu'il y a intérêt à traiter de manière globale plutôt que de la confier à plusieurs groupes... »

le Groupe de coordination des politiques d'assurance crédit, le Comité spécial chargé d'assister la Commission dans les négociations avec la Grèce, le Comité *ad hoc* pour l'étude des problèmes de l'aide aux pays en voie de développement, etc. Ces comités répondent au double souci du Conseil de faire suivre attentivement les travaux par les représentants des Etats membres et de créer un cadre homogène pour l'examen d'une question aussi vaste que l'association entre la CEE et un pays tiers, avec ses importantes implications politiques, économiques et commerciales. En outre, les membres de ces comités spéciaux semblent, en tant qu'observateurs muets, suivre les négociations menées par la Commission.

Le Comité spécial, qui assiste aux négociations, peut créer un ou plusieurs groupes d'experts en vue d'examiner notamment les questions économiques et financières (43). Ces groupes d'experts ont un caractère temporaire et disparaissent totalement après avoir rempli leur mandat, à moins que la relation en question ne soit institutionnalisée.

Le Comité restreint pour les consultations relatives aux accords commerciaux avec les pays tiers a été institué par une décision du Conseil du 9 octobre 1961 (44), qui traitait d'une procédure de consultations sur la négociation d'accords relatifs aux relations commerciales entre les Etats membres et les Etats tiers, procédure que le Traité de Rome n'avait pas prévue. Ce comité est composé de représentants des Etats membres et de la Commission et présidé par un représentant de celle-ci. Les membres du Comité sont compétents en matière de politique commerciale générale et, suivant le cas, en matière de négociations avec les pays tiers ou de mesures de politique commerciale par produits. Les consultations ont lieu à la demande d'un Etat membre ou de la Commission, et portent en particulier sur les négociations commerciales menées par les Etats membres avec les pays tiers. De cette manière, le Conseil a créé un organe de liaison pratique avec les politiques commerciales nationales.

Par ailleurs, le nombre de groupes de travail créés en matière de relations extérieures s'est constamment accru entre 1958 et 1970, et plus particulièrement par rapport aux négociations en cours. Leur

(43) *APE Débats*, 17 avril 1960, p. 239 : Intervention de M. Rey. *AE Bul.*, 657, 28 mars 1960 : « La Commission a demandé la convocation du Comité spécial du Conseil. Deux groupes de travail ont été créés, l'un pour le problème agricole, et l'autre pour le problème financier, pour examiner le projet d'accord élaboré par la Commission; ils feront un rapport au Comité spécial. »

(44) Voir doc. du PE, 115/1968, p. 45.

nombre, qui était de quatre au début a atteint treize en 1970, sans compter les groupes de travail concernés d'une façon plus générale par les relations extérieures, ce qui démontre également l'importance accrue de celles-ci dans l'activité du Conseil.

D. — *Le Comité spécial des articles 111-113.*

Conformément au Traité de Rome, ce comité a été constitué par le Conseil pour assister la Commission dans la conduite des négociations tarifaires. Autrement dit, celle-ci conduit les négociations en consultation avec le Comité spécial 111 désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. « Et la Commission a consulté ce comité pour la première fois le 9 octobre 1959 » (45).

Chaque Etat membre nomme comme membre titulaire de ce comité un fonctionnaire de haut rang de son administration nationale, avec une grande responsabilité sur la politique commerciale de son pays, et un ou plusieurs suppléants selon l'Etat membre. Une pratique semble s'établir au sujet des nominations des membres titulaires du Comité 111-113 : le responsable de ce poste au sein de l'administration nationale devient automatiquement membre de ce comité pendant le temps qu'il y détient cette responsabilité. Par le biais de ce comité, les Etats membres ont voulu établir un parallélisme pragmatique entre leurs politiques commerciales respectives et celle de la Communauté, qui se forme, se cristallise lentement. Ils ont même poussé ce parallélisme pragmatique au-delà de Bruxelles puisqu'ils ont confié la conduite de leurs délégations nationales aux membres du Comité 111 (46) aux conférences tarifaires du GATT.

a) La structure du Comité 111.

Le Comité 111 se réunit à deux niveaux, celui des titulaires et celui des suppléants. Alors que les titulaires sont des fonctionnaires de haut rang qui assument de grandes responsabilités dans la politique commerciale de leur pays, les suppléants sont considérés dans l'ensemble comme des experts qui remplacent généralement les titulaires quand il s'agit de questions techniques. Nous avons constaté une certaine continuité parmi les membres de ce comité au niveau des

(45) *Bulletin de la CEE*, avril 1959, p. 27.

(46) Voir MELCHIOR, *op. cit.*, p. 213 et suiv.; BOUJY, *op. cit.*, p. 137.

titulaires, puisque trois des six premiers membres nommés en 1959 ont occupé leur poste pendant toute cette période.

En résumé, qu'ils soient titulaires ou suppléants, les membres du Comité 111 ont une double vocation communautaire et étatique, selon le rôle qu'ils remplissent.

b) Le fonctionnement du Comité 111.

Le Comité 111, qui forme un club fermé, a un mode de travail pragmatique qui varie selon les questions négociées. Il a tenté d'ailleurs à maintes reprises de systématiser son fonctionnement mais, compte tenu de son rythme de travail et des multiples fonctions nationales et communautaires de ses membres, ces tentatives ne lui ont pas permis d'atteindre ce but. C'est pourquoi, pendant toute la période examinée, ce comité a fonctionné d'une façon très pragmatique, que ce soit au niveau des titulaires ou au niveau des suppléants (47). Il dispose normalement de deux lieux de travail : l'un à Bruxelles et l'autre à Genève (48). Sa double vocation communautaire et étatique constitue un point de repère très utile pour la Commission dans sa conduite des négociations. Sa tâche principale, qui a changé de nature avec le temps, est d'assister la Commission dans les négociations tarifaires : il élabore d'abord avec la Commission le mandat de négociation, non seulement en ce qui concerne les négociations tarifaires mais parfois en vue d'une négociation bilatérale. L'intervention de ce comité semble avoir amplement justifié sa création si l'on considère les premiers accords commerciaux conclus par la CEE avec notamment l'Iran et Israël, accords qui avaient surtout des aspects tarifaires très importants (49). En deuxième lieu, ce comité examine en étroite collaboration avec la Commission, dans le cadre des négociations tarifaires, les listes d'exceptions de la CEE et celles des autres pays qui participent aux négociations, les offres et les retraits respectifs et surtout la question complexe de l'équilibre entre les réductions offertes par la CEE et celles qu'elle obtient. En troisième lieu, celui-ci préparait également la session ministérielle sur les

(47) Voir de CARMOY, Guy, *La décision dans les Communautés européennes*, op. cit., p. 390.

(48) *APE Débats*, 17 octobre 1960, p. 239, J. Rey : « Il [le comité] travaille à deux niveaux : l'un à Bruxelles... l'autre à Genève où les chefs de la délégation se réunissent régulièrement deux fois par semaine en comité spécial de l'article 111 pour discuter avec la délégation de la Commission... l'ensemble des problèmes qui se posent... »

(49) Voir détail dans MELCHIOR, op. cit., p. 214; BOUJU, op. cit., p. 137; KAUFMANN, Johan, *Conference Diplomacy*. Leyden, Sythoff, 1967, p. 191 et suiv.

négociations en cours lorsqu'il y avait très peu d'intervalle entre celles-ci et la réunion du Conseil des ministres. En outre, lors de la dernière phase des négociations Kennedy, ce comité pouvait interpréter le mandat de négociation de la Commission si celle-ci demandait des éclaircissements. Enfin et surtout, la Commission pouvait en consultant ce comité déterminer l'engagement maximal que le Conseil ou un Etat membre serait disposé à accepter dans le marchandage final. En résumé, ce comité n'a aucun pouvoir pour prendre des décisions, mais il guide et oriente les négociations menées par la Commission.

Le travail du Comité 111 a semble-t-il donné satisfaction aux Etats membres puisqu'ils ont adopté les mêmes principes lors de la création du Comité 113 à la fin de la période transitoire (50).

c) Rapports du Comité 111 avec le Conseil et la Commission.

Ce comité a une place et une tâche déterminées auprès du Conseil et de la Commission mais il est indépendant du Comité des Représentants permanents. Certaines difficultés d'ordre pratique ont cependant surgi entre celui-ci et le Comité 111 au sujet de son rôle concernant les négociations Kennedy, auxquelles on trouva d'ailleurs une solution pragmatique. Il s'agissait surtout de la préparation de la position commune en vue des négociations Kennedy et de savoir qui allait préparer les séances du Conseil concernant ces négociations : le Comité des représentants permanents, le Comité 111 ou bien les deux ensemble. Nous examinerons cette question sur deux plans : l'un concerne le Conseil et l'autre la Commission.

i. RAPPORTS AVEC LE CONSEIL.

Avant l'ouverture des négociations, le Comité 111 élaborait le mandat de négociation en collaboration avec la Commission. Dans ce contexte, le Comité exécutait simplement le mandat du Conseil, qui dépendait largement de la position des Etats membres. Si les membres de ce comité pouvaient se mettre d'accord sur un texte de directive, le Conseil acceptait celui-ci comme mandat de négociation à confier à la Commission. Dans le cas contraire, le Comité faisait son rapport au Conseil en lui laissant la solution de ce problème, et celui-ci pouvait

(50) Trois membres titulaires de ce comité (Italie, Pays-Bas et Luxembourg) ont conservé leurs postes jusqu'à 1970 et, depuis lors, ils sont nommés avec les autres membres titulaires de ce comité comme ceux du Comité 113.

adopter l'une des possibilités suivantes : confier le problème au Comité des représentants permanents, le trancher tout seul, donner une indication générale à la Commission, ou bien suspendre momentanément ou définitivement les négociations. Dans cette phase, aucune difficulté n'a apparemment surgi entre le Comité 111 et le Comité des représentants permanents.

Mais, pendant les négociations, les différents mandats confiés au Comité 111 créèrent par contre un conflit de compétences entre les deux comités. Des motifs d'ordre pratique exigeaient semble-t-il que le Comité 111 « participe » à la préparation des discussions du Conseil sur les négociations tarifaires (51).

Le Conseil adopta d'ailleurs plusieurs fois les recommandations du Comité 111 sans en changer le contenu (52).

Les rapports entre le Comité 111 et le Comité des représentants permanents devinrent critiques car ces deux comités, différents par leurs compétences et leur origine, furent appelés par le Conseil à faire le même travail, c'est-à-dire à préparer ses réunions sur les négociations tarifaires. Jusqu'à la fin de 1963, le Comité 111 prépara d'ailleurs les séances du Conseil concernant les négociations tarifaires Dillon sans intervention directe du COREPER. Celui-ci réagit contre cette pratique qui lui paraissait assez complexe du fait qu'une grande partie des réunions du Conseil des ministres étaient préparées par lui alors que les séances du Conseil sur les négociations tarifaires étaient élaborées par le Comité 111. Le COREPER ne pouvait donc avoir une vue globale des questions discutées par le Conseil. Pour finir, le Conseil trancha cette question en faveur du COREPER qui devint ainsi un préconseil pour toutes les questions communautaires. Mais, par la suite, lors des négociations Kennedy, le Comité 111 (53) redevint le préconseil, malgré la décision de principe du Conseil. Si l'on fait abstraction de cette situation particulière, le Comité des représentants permanents sert de préconseil pour toutes les questions y compris les questions tarifaires. Mais, dans ce dernier cas, son rôle est plutôt formel qu'opérationnel. Il examine les rapports du Comité 111, sans en changer la structure.

(51) NOËL, *op. cit.*, p. 29 : « Le Comité de l'article 111 a donc une fonction propre auprès de la Commission, dans laquelle le Comité des Représentants permanents n'intervient pas. Cependant, pour des motifs pratiques, ce comité a bientôt été appelé à participer à la préparation des discussions du Conseil sur les négociations tarifaires. »

(52) KAUFMANN, *op. cit.*, p. 191; et *supra*, p. 137 et suiv.

(53) Voir *supra* le chapitre sur les négociations Kennedy, p. 186 et suiv.

ii. RAPPORTS AVEC LA COMMISSION.

Les rapports du Comité 111 avec la Commission présentent quelque originalité. Grâce aux efforts de la Commission, ce comité a semble-t-il gagné en dynamisme et en influence dans le processus de prise de décisions de la CEE. D'une part, les commissaires ne sont pas représentés au sein de ce comité mais participent à ses travaux et, d'autre part, l'attitude de ce comité semble faciliter la tâche de la Commission du fait qu'il agit avec plus de souplesse et de compréhension que le Comité des représentants permanents, qui semble le plus souvent défendre avec âpreté la position des Etats membres. En outre, le Comité 111 ne joue pas seulement un rôle consultatif mais également un rôle politique (54). Il constitue pour la Commission un point de repère très important pour orienter la position de la Communauté. En d'autres termes, le Comité 111 n'a pas de force créatrice mais il a une force d'orientation.

Les rapports très fréquents entre le Comité 111 et la Commission semblent avoir créé entre eux une solidarité et une compréhension réciproques. D'autre part, les membres titulaires dirigent les délégations nationales aux conférences du GATT où ils assument ainsi une responsabilité communautaire, et y défendent assez souvent la position de la CEE vis-à-vis de l'extérieur. Leur rôle varie d'ailleurs entre le Comité des représentants permanents (qui est tourné vers l'intérieur) et le Comité 111 (qui est tourné vers l'extérieur). C'est pourquoi l'attitude du Comité 111 est le plus souvent qualifiée de plus communautaire que celle du Comité des représentants permanents.

Cette collaboration de longue date entre la Commission et le Comité 111 est devenue un maillon indispensable dans le rouage communautaire.

E. — *Le poids des relations extérieures dans le cadre des groupes de travail du Conseil des ministres.*

Nous avons constaté que les groupes de travail en matière de relations extérieures sont extrêmement nombreux au sein du COREPER. Non seulement leur nombre s'est considérablement accru avec les

(54) *APE Débats*, 17 octobre 1960, p. 239, J. Rey : « ... Les fonctionnaires les plus élevés de la politique commerciale de nos six pays se réunissent régulièrement avec moi... » *Deuxième Aperçu des activités des Conseils* : « Ce Comité permet ainsi une liaison étroite et constante entre l'activité de la Commission et celle du Conseil afin que les négociations puissent aboutir à des résultats acceptables par ce dernier. »

années, mais l'activité des groupes de travail déjà constitués s'est également constamment intensifiée au fur et à mesure que ces relations se sont approfondies. A cet égard, nous avons calculé en pourcentage le rapport entre les questions concernant les relations extérieures et les autres questions, c'est-à-dire les autres activités de la CEE (55). Nous avons analysé la période 1963-1970 et choisi comme unité de calcul le jour de réunion (56). Nous avons calculé le rapport en pourcentage en tenant compte, d'une part, des jours de réunion des différents groupes de travail spécialisés en matière de relations extérieures et, d'autre part, de ceux des autres groupes. Nous avons pu ainsi déterminer la place occupée par ces questions dans les organes préparatoires du Conseil. Dans nos calculs, nous avons exclu de l'ensemble des statistiques publiées par le secrétariat du Conseil les jours de réunion des Conseils, du COREPER et du Comité spécial de l'agriculture car, d'une part, ces deux comités ont un caractère particulier et, d'autre part, ils préparent les réunions du Conseil sur les travaux des autres comités. Une dernière précision nous paraît indispensable à propos du choix des dates. D'après les renseignements que nous avons obtenus à Bruxelles (57), les activités de ces groupes de travail ont été calculées en nombre de réunions jusqu'en 1962, et en jours de réunion par la suite. Mais, pour la période antérieure, il nous a été confirmé que le calcul se faisait en jours de réunion et globalement et non pour chaque groupe de travail. C'est pourquoi nous n'avons pas poussé notre analyse au-delà de 1963.

Le tableau ci-dessous montre, d'une part, l'importance des relations extérieures dans le cadre des groupes de travail du Conseil et, d'autre part, le changement assez important de ce pourcentage lors de l'ouverture de négociations complexes comme les négociations Kennedy. En tant qu'activité que nous avons définie, les relations extérieures tiennent en effet une place importante au niveau des groupes de travail du Conseil entre 1963 et 1970, soit en moyenne 20 % en jours

(55) Dans l'article de NOËL et ETIENNE, « The Permanent Representatives Committee and the Deepening of the Communities », *op. cit.*, p. 123, nous avons trouvé pour les années 1969 et 1970 deux rapports concernant les relations extérieures et le développement intérieur de la CEE : ces pourcentages diffèrent considérablement de nos calculs. Nous n'avons pu comprendre quels étaient les groupes de travail dont les activités sont considérées comme touchant aux relations extérieures et autres. Un dernier point qui nous paraît un peu ambigu est l'accroissement considérable des activités des groupes de travail concernés par les relations extérieures entre 1969 et 1970, qui passe de 24 à 29 % malgré l'accroissement considérable des jours de réunion des autres comités en 1970. En vérifiant les données dont nous disposons, il se peut qu'il y ait une erreur dans le calcul du pourcentage pour 1970.

(56) Voir détail dans *Septième Aperçu des activités des Conseils*, Annexe 1.

(57) Lors de notre enquête d'octobre 1970.

Année	Groupes de travail du Conseil dans l'ensemble		Groupes de travail du Conseil concernés par les relations extérieures (*)		Pourcentage	
	Nombre de jours de réunion	Nombre de réunions	Nombre de jours de réunion	Nombre de réunions	des jours de réunion	des réunions
1963	685,5	684	169,5	209	24,7	30,5
1964	731	850	258	365	35,3	42,9
1965	723	827	226	352	31,3	42,5
1966	860,5	882	295	354	34,3	40,1
1967	1 127	1 186	332	414	29,5	34,9
1968	1 193,5	1 213	266,5	399	22,3	32,8
1969	1 350,5	1 338	310,5	433	23	32,3
1970	1 565	1 482	310	457	19,8	30,8

Source : statistiques pour 1963-1970 fournies par le secrétariat du Conseil.

* Nous n'avons inclus dans nos calculs que les groupes suivants : Comité 111-113 en 1970, Groupe des relations extérieures, groupe de coordination avec les organisations internationales, les groupes réunis sous le nom de l'Association des pays tiers, et les groupes concernés par les négociations entre la CEE et certains pays.

de réunion et 30 % en nombre de réunions. Le premier pourcentage monte à 35 % en 1964 avec l'ouverture des négociations Kennedy, marque un léger fléchissement en 1965 (année de la crise), recule jusqu'à 31 % (solution de la crise), monte jusqu'à 34,3 % et marque un ralentissement notable avec la fin des négociations Kennedy (29,5 % en 1967). Dès 1968 et jusqu'à 1970, les relations extérieures dans l'activité des groupes de travail reviennent à leur niveau habituel c'est-à-dire au rythme de l'année 1963 : 22,3 % en 1968, 23,1 % en 1969 et 19,8 % en 1970. Le niveau le plus bas est atteint en 1970, ce qui paraît assez normal du fait de l'accroissement considérable des activités des autres groupes de travail : de 1 350 jours de réunion en 1969 à 1 565 jours de réunion en 1970, alors que la moyenne relative aux groupes de travail concernés par les relations extérieures reste stationnaire de 1969 à 1970, à savoir 310 jours de réunion. Mais il faut signaler qu'en 1969 la CEE a mené plusieurs négociations bilatérales (renouvellement de l'accord de Yaoundé, élaboration de son

protocole additionnel, accord avec la Tunisie, avec le Maroc, etc.). De ce fait il y a eu de 1968 à 1969 un fort accroissement des travaux des groupes concernés par les relations extérieures, et ce pourcentage s'est maintenu en 1970 avec l'ouverture de négociations relatives à l'élargissement de la CEE. Si nous prenons le nombre de réunions au lieu du nombre de jours de réunion, nous constatons la même tendance mais plus prononcée.

Si nous comparons l'activité du Conseil des ministres et celle des groupes de travail pour la période 1963-1970, nous constatons des écarts importants du fait qu'une crise politique affecte le rythme de travail du Conseil alors qu'elle ne touche pas dans les mêmes proportions l'activité des groupes de travail. Les négociations Kennedy ne semblent pas avoir augmenté d'une manière sensible le rythme de travail des ministres des affaires étrangères, qui montre une stabilité remarquable. Les relations extérieures, en tant qu'activité du Conseil des ministres, viennent en deuxième place derrière l'agriculture. Par contre, au niveau des groupes de travail, c'est l'inverse qui se produit : les relations extérieures constituent bien la principale activité des groupes de travail pendant cette période.

3. — LA COMMISSION.

En matière de relations extérieures, le Traité de Rome attribue le rôle de négociateur et celui d'établir des relations de collaboration entre la CEE et les organisations internationales à la Commission. Juridiquement et politiquement, celle-ci ne représente pas la CEE vers l'extérieur mais elle est le principal destinataire sinon le codestinataire des démarches que font les Etats tiers auprès de la CEE. Constamment au cœur des contacts, des démarches et des actions de la Communauté, tant en matière de relations extérieures que dans les autres domaines, la Commission essaie de coordonner et d'orienter l'action communautaire. Ses actions sont cependant constamment freinées, limitées sinon complètement écartées par le Conseil, ce qui provoque des alternances de replis et de relances dans ses initiatives. Le Conseil adopta en 1961 trois décisions concernant la coordination des relations commerciales des Etats membres pendant la période transitoire (58) et demanda à la Commission de lui présenter toute

(58) Voir sur ces questions : RAUX, *op. cit.*, p. 268 et suiv.; KIM, *op. cit.*, p. 115 et suiv. *Quatrième Rapport général sur l'activité de la CEE*, p. 196 : « Lorsque les obligations découlant

une série de propositions sur la politique commerciale commune. Ces propositions, qui n'eurent pas de suite favorable jusqu'en 1968, constituaient une liste assez impressionnante (59). Elles furent longuement discutées au sein du Conseil et commencèrent à être adoptées dès fin 1968 après plusieurs modifications (60). Le Conseil adoptait une attitude réservée non seulement par rapport aux propositions de la Commission, mais également par rapport aux initiatives en matière de relations extérieures qui émanaient des Etats membres et qui pouvaient entraîner la CEE vers une politique commune sans que les Six

du Traité instituant la CEE et relatives à l'instauration progressive d'une politique commerciale commune le rendront nécessaire, des négociations seront ouvertes dans le plus bref délai possible, afin d'apporter au présent accord toutes modifications utiles. » *JOCE*, 4 novembre 1961, 1273/61 : « Selon cette décision communautaire, la durée des accords commerciaux conclus ou à conclure par les Etats membres avec les pays tiers ne peut pas dépasser celle de la période transitoire, c'est-à-dire 1970 — les accords ne comportant ni la clause CEE, ni la clause de dénonciation annuelle ne doivent pas avoir une validité supérieure à un an, enfin des exceptions peuvent être permises par le Conseil sur proposition de la Commission. » *Ibid.* : « C'est un processus de consultation automatique, au sein du groupe commercial, qui peut avoir lieu sur toutes les négociations d'accords commerciaux engagés par les Etats membres sur demande d'un Etat membre ou de la Commission en principe préalablement à l'ouverture des négociations, sinon, si les consultations préalables ne peuvent pas avoir lieu à temps, un observateur désigné de commun accord par les Etats membres et la Commission parmi les fonctionnaires de la Commission suit la négociation à titre d'observateur. »

(59) « Troisième Colloque sur la fusion des Communautés, 25, 26 et 27 octobre 1967 », *Les relations extérieures de la Communauté unifiée*, VII, p. 315 et suiv. Pendant la période étudiée, la Commission a fait différentes propositions sur la politique commerciale, mais elles n'ont pas été acceptées par le Conseil :

Proposition de la Commission au Conseil sur l'insertion de la clause CEE dans les accords multilatéraux commerciaux entre les Etats membres et des pays tiers (*Bulletin de la CEE*, janvier 1963, p. 29).

Proposition de la Commission au Conseil relative à l'insertion d'une clause de prix ou de sauvegarde dans les accords avec les pays à commerce d'Etat du 25 octobre 1963 (Doc. du PE, octobre 1965).

Proposition d'un règlement du Conseil établissant des principes communs et une procédure communautaire au sujet de la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales de la part des pays tiers (*Supplément du Bulletin de la CEE*, janvier 1964).

Proposition de la Commission au Conseil relative à l'accélération de la mise en place d'une politique commerciale à l'égard des pays à commerce d'Etat du 24 février 1964 (Doc. du PE, octobre 1965).

Proposition de la Commission au Conseil relative à l'uniformisation des listes de libéralisation à l'égard des pays ex-OCDE et de la zone dollar (Doc. du PE, mars 1965-1966).

Proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement du Conseil relatif à l'établissement d'une liste commune de libéralisation des importations à l'égard des pays tiers (*Nouveau Rapport général*, point 296).

Proposition d'un règlement du Conseil à l'établissement graduel d'une procédure commune de gestion de contingents quantitatifs à l'importation dans la Communauté (*JOCE*, 1547/66).

Proposition d'un règlement du Conseil relatif à la défense contre les pratiques du dumping, primes ou subventions de la part des pays non membres de la CEE (*JOCE*, 989/66).

Proposition de règlement du Conseil relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (*JOCE*, 1539/66, etc.).

(60) Voir *JOCE*, 293, 17 avril 1968 : R/2041/68, R/2043/68, R/2045/68; *JOCE*, L 308, 18 décembre 1968. Ces règlements ont été modifiés par R/1023/70, 1025/70 dans *JOCE*, L 124, 8 juin 1970. Voir *JOCE*, L 206, 15 août 1969 et *JOCE*, L 326, 27 décembre 1969.

se soient mis d'accord au préalable sur l'orientation et le contenu d'une politique communautaire. La communication de l'Italie en date du 4 mai 1964 sur « Les principes directeurs d'une politique globale de la Communauté en ce qui concerne les relations avec les pays tiers » et d'autres initiatives comme celle de la Belgique sur la politique d'association restèrent à l'état de projets.

Quoique son droit d'initiative se limite à des recommandations, la Commission reste la gardienne des Traités et remplit en matière de relations extérieures d'autres rôles que sur le plan interne, comme les cas examinés ci-dessus l'ont révélé : essentiellement, la Commission est l'agent diplomatique de la CEE et, quoiqu'elle ne puisse prendre l'initiative d'actions communautaires en matière de relations extérieures de la CEE, elle en est l'organe de coordination.

A. — *La Commission en tant qu'agent diplomatique de la CEE* (61).

Les différentes tâches que le Traité de Rome confie à la Commission en matière de relations extérieures la présentent comme l'institution chargée de l'organisation des relations diplomatiques de la CEE. D'une part, elle établit les relations de la CEE avec les organisations internationales et, d'autre part, elle conduit soit seule, soit avec un comité *ad hoc*, les négociations au nom de la CEE. Elle participe, à titre d'observateur, aux travaux des organisations internationales et, dans les conférences internationales (notamment sur les produits de base), elle est responsable des politiques communes. Elle peut mener au nom de la CEE les négociations sur ces aspects et, dans ce contexte, elle jouit de plus en plus d'un statut très particulier.

Les pays tiers lui envoient en effet leurs représentants pour s'informer ou pour entreprendre une démarche diplomatique auprès de la Communauté (62). Elle reçoit systématiquement les représentants officiels et officieux des pays tiers ainsi que ceux des organisations internationales et visite les capitales étrangères pour s'informer et pour discuter les problèmes qui concernent la CEE. Elle est le prin-

(61) Discours de Walter HALLSTEIN à Londres, le 25 mars 1965, *La Commission, nouveau facteur dans la vie internationale* : « La Commission est l'agent diplomatique de la Communauté pour les relations avec le monde extérieur. »

(62) Il est intéressant de noter que les premières demandes d'association notamment furent adressées à la Commission, (comme celle de la Grèce, etc. voir *supra*, p. 250) tandis que par la suite ces mêmes demandes furent adressées au président du Conseil et parfois aux deux présidents à la fois.

cipal destinataire sinon le codestinataire des notes et démarches diplomatiques des pays tiers. Jusqu'à la réunion de Luxembourg de janvier 1966, les représentants des pays tiers étaient accrédités auprès de son président, et par la suite auprès des Présidents du Conseil et de la Commission. En un mot, le monde extérieur identifie la Communauté à travers elle. Ce tableau global montre que la Commission est au centre des relations extérieures de la CEE, ce qui n'est vrai qu'en ce qui concerne notamment les démarches et les initiatives des pays tiers, et en partie les démarches de la Communauté. Sa lacune la plus importante dans ce domaine, à notre avis, est sans doute son manque de représentation en dehors de ses bureaux de liaison de Genève, Paris, Washington, Santiago et Londres (63), ce qui constitue une des faiblesses du système mis sur pied pour représenter directement la CEE (64).

Pour combler en partie cette lacune, la CEE décida en 1959 de faire élaborer par les conseillers commerciaux des Etats membres des rapports destinés à la Commission, tous rédigés autant que possible selon un schéma uniforme et à des intervalles appropriés (65). Mais cette pratique a perdu avec le temps de son efficacité : les conseillers commerciaux qui avaient au début régulièrement établi leurs rapports, ne le firent plus tard que sur la demande de la Commission (66), puis abandonnèrent complètement cette pratique.

Depuis 1963, la Commission a créé par ailleurs quelques bureaux de liaison et des bureaux de presse et d'information, qui se trouvent toutefois essentiellement auprès du GATT à Genève, de l'OCDE à Paris, à Washington, à Santiago et à New-York (67), mais aucun ne

(63) La Commission a récemment changé le nom de son bureau de liaison à Washington après la nomination d'un ambassadeur. Un tel changement est plutôt formel qu'opérationnel et ne modifie pas radicalement la représentation de la CEE.

(64) Le Conseil et la Commission ont deux bureaux distincts à Genève : l'un est le bureau de liaison de la Commission et l'autre celui des Conseils des Communautés européennes.

(65) *Courrier de la Commission*, janvier 1963, p. 1. La liste des rapports établis par les conseillers commerciaux en 1961 et 1962 est la suivante :

Pays	Année 1961	Année 1962
Europe	41	42
Afrique et Moyen-Orient	24	29
Amérique	43	42
Asie, Océanie	39	51
Pays du bloc oriental	8	18
	155	182

(66) Nous avons obtenu ce renseignement en 1970 au cours de notre enquête à Bruxelles.

(67) Voir détail *infra*, p. 429; et dans *Les directions de la Commission*, juin 1972, p. 40.

dessert l'Afrique ou l'Asie. En outre, tous ces bureaux souffrent depuis des années d'un manque chronique de crédits et de personnel (68). C'est pourquoi même les bureaux qui existent actuellement ne peuvent remplir convenablement leurs fonctions. Cette lacune communautaire a été relativement comblée par l'initiative des pays membres : chaque gouvernement a en effet décidé d'adresser « des directives à ses représentants diplomatiques ou consulaires dans les pays tiers en vue de susciter des réunions régulières entre les conseillers de presse et d'information des Six » (69). Cette tentative est relativement récente et nous ne disposons pas de renseignements à propos de son fonctionnement. La Commission met par ailleurs à la disposition de chaque délégué du Fonds européen de développement dans les pays associés africains un grand nombre d'informations, « de façon à pouvoir répondre aux questions des personnes intéressées au fonctionnement de l'association et au développement de la Communauté » (70).

Tous les points ci-dessus démontrent que, depuis 1959, la CEE n'a pas encore pu résoudre sa question de représentation d'une manière satisfaisante. Ce qui nous paraît beaucoup plus grave, toutefois, c'est qu'elle n'ait pas pu, par manque de crédits et de personnel, mettre au point un bon réseau d'information à travers le monde. L'implantation de ses bureaux — qu'ils soient de liaison ou d'information — révèle un manque d'intérêt ou de la négligence vis-à-vis de l'Afrique et de l'Asie, ce qui est difficilement compréhensible en particulier pour l'Afrique, où la CEE a d'importants accords d'association. Les différentes tentatives faites notamment par l'intermédiaire des conseillers commerciaux ou d'information des Etats membres ne peuvent pas répondre d'une manière cohérente aux besoins de la CEE du fait qu'il est très difficile de réaliser une coordination et une liaison entre les différents fonctionnaires des Etats membres. De plus, tous les Etats membres ne sont pas représentés partout et, même si c'était le cas, il est peu probable que leurs représentations disposent de suffisamment de fonctionnaires pour accomplir les tâches concernant la CEE. Ce système, qui est simple en apparence, est donc inefficace

(68) Ce fut le cas pour le bureau de presse et d'information de la CEE aux Etats-Unis dans les années 1962-1963, et actuellement pour le bureau de liaison de Santiago et pour le bureau d'information à Montevideo : « Dans sa communication au Conseil, la Commission européenne déclare que les effectifs et les moyens très limités dont disposent son bureau de liaison de Santiago et son bureau d'information de Montevideo, ne lui permettent absolument pas d'informer les pays d'Amérique latine comme il se devrait sur la Communauté. » Voir Doc. du PE, 139/1969, p. 14.

(69) Voir le *Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 453.

(70) Voir le *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 479.

dans la pratique, d'autant que ces fonctionnaires, qui ne dépendent pas de la Communauté, ne sont guère versés dans les problèmes communautaires sur lesquels ils n'ont que des informations indirectes et souvent superficielles. Ils peuvent donc constituer à la rigueur une source d'informations parmi tant d'autres, mais sûrement pas le réseau principal de la CEE.

Une autre faiblesse qui est également très grave, c'est la rareté et l'insuffisance des contacts de la Commission avec les missions accréditées auprès de la CEE (71). Le travail excessif et très varié de la Commission ne semble pas lui laisser suffisamment de temps pour les contacts réguliers et fréquents qu'auraient souhaité avoir les missions accréditées auprès de la Communauté. Les différents services de la Commission doivent en effet faire quotidiennement face à des échéances et aux réunions qui se succèdent. Le court laps de temps dont ils disposent ne leur permet pas de dépasser le simple échange de vues et d'information ou l'inscription des demandes des pays tiers afin de les transmettre ultérieurement au Conseil. Après la décision du Conseil, la Commission tenta en mai 1963, avec « les missions d'Amérique latine accréditées auprès d'elle » (72), une expérience qui, sans pour autant résoudre ce problème, paraît très intéressante à plus d'un titre : il s'agissait de former un groupe de contact « entre les chefs de mission de l'Amérique latine accrédités auprès de la CEE et les services de la Commission sur les problèmes de la CEE avec l'Amérique latine » (73). Ces contacts eurent régulièrement lieu entre 1963 et 1966 et les missions élaborèrent un mémorandum qui fut suivi d'un rapport de la Commission où elle résumait « les vœux exprimés par ces missions » et ses propres conclusions. Ces réunions de contacts furent suspendues à l'initiative des missions, qui estimaient inopportune toute reprise des activités du groupe de contact « tant qu'elles n'auraient pas reçu de réponse à leur mémorandum du 4 février 1966 » (74). Ce mémorandum et le rapport ne faisaient que reprendre les demandes de ces missions et les suggestions de la Commission. Ces contacts, qui ont duré plus de deux ans, n'ont donc abouti qu'à transmettre un rapport au Conseil, sans autre résultat positif. Ce stade d'étude de

(71) Doc. du PE, 48/1963, p. 3 : « Les diplomates... accrédités auprès de la Commission se plaignent notamment de la rareté de leurs contacts avec la Commission de la CEE, ce qui les prive par conséquent de l'occasion de faire valoir de manière suffisante les points de vue de leurs gouvernements. »

(72) *JOCE*, 2163/63.

(73) Doc. du PE, 139/1969, p. 5.

(74) Doc. du PE, 139/1969, p. 14.

deux ans fut repris de son côté par le Conseil, qui créa un groupe de travail spécial (le groupe *ad hoc* Amérique latine) pour examiner ces documents (75). En juillet 1970, les pays latino-américains — à l'exception de Cuba — se réunirent en session extraordinaire de la Commission spéciale de coordination latino-américaine (CECLA), au niveau ministériel, et adoptèrent « la déclaration de Buenos Aires » par laquelle ils souhaitaient établir et institutionnaliser « à un niveau politique (le) dialogue entre l'Amérique latine et les Communautés » (76). Dans sa décision du 14 décembre 1970, le Conseil approuva l'opportunité d'une rencontre entre les ambassadeurs des pays latino-américains et les représentants des Etats membres et de la Commission. Dans leur déclaration commune du 18 juin 1971, les deux parties définirent les lignes directrices et les procédures de ce dialogue : ils décidèrent ainsi de se réunir au moins une fois par an au niveau des ambassadeurs et de provoquer le cas échéant des réunions d'experts pour étudier les problèmes particuliers qui pourraient se poser (77). La première rencontre eut lieu en décembre 1971.

Nous avons développé en détail cet exemple pour montrer les difficultés des pays qui n'ont pas de relations institutionnelles avec la CEE, pour montrer également l'extrême complexité et la lenteur du système communautaire : la Commission avait créé un groupe de travail qui étudia ces questions pendant plus de deux ans et le Conseil de son côté mit presque autant de temps pour faire examiner ces documents par un autre groupe. Ce n'est que huit ans après la création du premier groupe de travail que le Conseil accepta la réunion annuelle des ambassadeurs des pays de l'Amérique latine et des représentants des pays membres.

Tous ces comités et groupes de travail ne peuvent qu'étudier les dossiers sans arriver à une quelconque décision. Ce système complexe fait ressortir l'impossibilité matérielle qu'éprouve la Commission à résoudre ce genre de problèmes puisqu'elle ne peut qu'enregistrer les vœux des pays tiers sans pouvoir prendre de décision. Faute de temps et surtout de volonté politique, le Conseil, de son côté, n'est pas en mesure de prendre une décision pour organiser sur une base nouvelle les relations de la CEE avec les pays tiers. Pour s'en sortir, le Conseil décide alors de créer un groupe de contact au niveau des ambassadeurs. C'est une voie intéressante dans sa conception mais non dans

(75) *Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 423.

(76) *Quatrième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 353.

(77) *Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 382 et 385.

son fonctionnement, car l'organisation des relations entre la CEE et les pays d'une même région peut faciliter et regrouper les contacts dispersés pour autant qu'elle soit efficace et qu'elle donne de bons résultats. Par ailleurs, l'institutionnalisation de ces contacts peut créer une « asphyxie » institutionnelle en matière de relations extérieures puisque chaque association a son conseil d'association et chaque accord commercial a son comité mixte. Si à ceux-ci s'ajoutent des institutions par régions, la Communauté risque fort d'être entraînée vers un système de plus en plus lourd et de plus en plus complexe. Il y a une incompatibilité évidente entre la multiplicité des institutions bilatérales et les efforts qui sont faits pour établir des contacts avec les représentations des pays d'une même région géographique : les institutions bilatérales ont une tâche et un pouvoir déterminés puisqu'elles surveillent l'exécution des accords, mais les contacts sur un plan régional n'ont ni pouvoir réel ni orientation définie. Ce type de contacts ne peut avoir d'utilité que si l'on transforme les accords bilatéraux conclus entre la CEE et les pays tiers d'une même région en une approche politique régionale institutionnalisée.

B. — *La Commission en tant qu'organe de coordination
des actions communautaires
en matière de relations extérieures de la CEE.*

Abstraction faite de la liaison qu'elle assure entre la Communauté et les organisations internationales et de son rôle de négociateur, la Commission ne détient en fait aucun pouvoir concret sur les relations extérieures. Toutefois, du fait de ses connaissances techniques et de ses relations assez fréquentes avec les pays tiers, les organisations économiques internationales, les organismes spécialisés des Nations Unies, les organisations techniques non gouvernementales, etc., elle est constamment au cœur de ces problèmes et, surtout, elle a une vue globale et une approche apolitique de ces questions délicates qui, sans pour autant lui assurer le pouvoir, lui donnent un atout et un avantage considérables. Malgré ses faiblesses, elle a acquis une influence grandissante dans l'organisation des relations extérieures de la CEE, et ce depuis les négociations de la zone de libre-échange au sein de l'OECE. Les idées qu'elle a exprimées dans ses deux mémorandums (78) et plus tard dans le programme d'action pour la deuxième

(78) Voir *Premier Mémorandum de la Commission*, Bruxelles, février 1959, p. 26 et suiv.;

partie de la période transitoire commune (79) ont permis de cristalliser la conception de la politique économique extérieure de la CEE, puis d'orienter l'action vers une approche globale : la Communauté ayant des responsabilités universelles, il n'était pas question d'étudier séparément l'aspect mondial et l'aspect purement européen de ses relations extérieures. A l'époque, la CEE se trouvait au début de son évolution et il lui était dès lors très difficile de déterminer les conditions d'une coopération à long terme avant de consolider et de renforcer ses structures (80). La Commission proposa donc des solutions pragmatiques, réalistes et efficaces pour améliorer les échanges internationaux dans le cadre des organisations existantes : GATT, OECE. Il faut rappeler qu'elle n'était ni représentant, ni négociateur de la CEE.

De plus, sa proposition visait non pas l'Europe, comme le suggérerait la Grande-Bretagne, mais bien le monde entier. Comme mesures destinées à accélérer le rythme du Traité, la Commission proposa d'entreprendre des négociations multilatérales et d'accorder des nouvelles concessions tarifaires, afin de poursuivre ainsi le processus de réduction progressive des tarifs douaniers. Selon « les méthodes en vigueur au sein de la Communauté pendant la période transitoire..., elle a décidé de procéder à une réduction générale et linéaire de son Tarif extérieur commun, et d'inviter ses partenaires à procéder réciproquement de la même manière » (81). Autrement dit, la Communauté proposa de réduire réciproquement le Tarif extérieur commun selon la méthode linéaire, et non position par position.

La proposition de Kennedy, qui reçut l'appui de la Communauté, ouvrit la voie aux négociations tarifaires multilatérales les plus importantes à ce jour et qui eurent le succès que l'on sait.

Dans ses deux mémorandums, la Commission définissait par ailleurs certains principes relatifs à l'association européenne de libre-échange, qui constituaient l'unique orientation de la politique commerciale de la Communauté et de la politique communautaire à l'égard des pays en voie de développement. Elle suggérait d'attribuer aux pays en voie de développement « un régime d'exception dans les domaines douaniers et contingentaires, une aide financière » (82).

Deuxième Mémorandum de la Commission est daté de septembre 1959. *Bulletin de la CEE*, avril 1959, p. 13 et suiv.

(79) *JOCE*, 2352/1962.

(80) LINDBERG, *The Political Dynamics...*, *op. cit.*, p. 146 et suiv.

(81) *Bulletin de la CEE*, juin-juillet 1960, p. 7, J. REY, « La CEE et la conférence tarifaire. »

(82) *Premier Mémorandum de la Commission*, *op. cit.*, p. 36.

La Commission a toujours joué un rôle très important dans l'élaboration des différents accords grâce à ses mémorandums, ses avis et ses notes. Non seulement, elle définit les principes généraux de tels accords, mais aussi elle étudie en détail les difficultés rencontrées avec des solutions éventuelles. Ce fut le cas par exemple pour l'élaboration des accords de Yaoundé ou des accords de l'élargissement de la CEE.

Ces exemples pourraient être multipliés, mais tous illustrent l'importance de son action et l'utilité d'une approche globale qui est assez souvent le seul moyen de réunir les Etats membres divisés. Elle assure ainsi également une continuité apparente en matière de relations extérieures de la CEE et présente ou symbolise la cohésion de la CEE vers l'extérieur. Sans pouvoir créer l'action des Etats membres, elle tâche de la centraliser, de la coordonner et de l'orienter dans un cadre plus ou moins communautaire et sous la surveillance attentive du Conseil. En d'autres termes, et puisque la CEE ne fait pas l'usage d'un droit d'initiative en cette matière, elle doit attendre, d'une part, les initiatives venant de l'extérieur et, d'autre part, celles des Six pour pouvoir les insérer dans un cadre communautaire.

Tout cela prouve l'utilité d'une institution comme la Commission, mais aussi l'absence d'une institution responsable en cette matière. Le Conseil n'étant pas en réunion permanente et la Commission ne disposant pas de pouvoir de décision en matière de relations extérieures, celle-ci ne peut qu'enregistrer les demandes des pays tiers sans pouvoir les satisfaire. Il y a donc là une absence constante et réelle de responsable communautaire. Cela n'est pas dû à la Commission, mais à l'inadaptation aux conditions actuelles du système créé en 1958.

C. — *Place des relations extérieures au sein de la Commission.*

a) *Organisation interne de la Commission en matière de relations extérieures.*

Au sein de la Commission Hallstein, deux Directions s'occupaient essentiellement des questions concernant les relations extérieures de la CEE. La première était la « Direction générale I : relations extérieures » et la seconde était la « Direction générale VIII : développement de l'outre-mer ».

i. DIRECTION GÉNÉRALE I : RELATIONS EXTÉRIEURES.

Pendant la période étudiée, c'est-à-dire de 1958 à 1967, le Groupe des relations extérieures se composait de trois commissaires et était présidé par M. J. Rey, qui a assumé cette tâche tout au long de la période considérée. La composition du groupe des relations extérieures a subi des modifications du fait de la démission d'un de ses membres. En 1958, ledit groupe comprenait MM. R. Marjolin et G. Petrilli (83). Sur démission de ce dernier, M. G. Caron remplaçait celui-ci au sein du Groupe des relations extérieures en février 1961 (84). M. G. Caron démissionna le 15 mai 1963, après son élection au Sénat italien (85), et les Etats membres lui nommèrent comme successeur M. G. C. di Paliano en juillet 1964 (86).

ii. DIRECTION GÉNÉRALE VIII : DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER.

Le Commissaire responsable de cette direction, R. Lemaigen, ne demanda pas le renouvellement de son mandat en 1962, et M. H. Rochereau l'y remplaça (87). Les deux autres membres du groupe de développement de l'outre-mer étaient MM. H. Von der Groeben et G. Petrilli. Ce dernier démissionna en février 1961 et M. L. Sandri lui succéda jusqu'à la fusion des exécutifs.

b) La réorganisation des services de la Commission
après la fusion des exécutifs.

Dans la Commission Rey, la Direction générale des relations extérieures et celle des pays et territoires d'outre-mer subirent des modifications radicales après la fusion des exécutifs. La première fut divisée en deux directions : relations extérieures, et commerce extérieur. La Direction des pays et territoires d'outre-mer devint la Direction générale d'aide au développement. Le commissaire responsable de la Direction des relations extérieures fut M. E. Martino, et M. J. F. Deniau — ancien directeur des relations extérieures — devint commissaire responsable du commerce extérieur. M. H. Rochereau était commissaire responsable de l'aide au développement.

Les trois directions générales formèrent l'ensemble du Groupe des

(83) *Bulletin de la CEE*, mars 1959, p. 90.

(84) *Id.*, février 1961, p. 5.

(85) *Id.*, juillet 1963, p. 18.

(86) *Id.*, septembre-octobre 1964, p. 65.

(87) *Id.*, janvier 1962, p. 5.

relations extérieures et de l'aide au développement et eurent deux présidents : MM. E. Martino et H. Rochereau (88). Les autres membres de ce groupe étaient MM. S. Mansholt, F. Hellwig, E. Sassen et J. F. Deniau.

Un autre groupe fut constitué au sein de la Commission Rey sur la question de l'adhésion : « Le groupe des problèmes posés par les requêtes d'adhésion aux Communautés et les demandes d'adhésion qui y sont liées ». La présidence de ce groupe fut assumée par M. F. Hellwig, la vice-présidence par M. E. Sassen, les membres en furent MM. S. Mansholt, R. Barre, E. Martino et J. F. Deniau (89).

Dans la Commission Hallstein, les groupes de travail étaient composés de trois commissaires, alors qu'ils étaient de plusieurs commissaires dans la Commission Rey. Dans les deux groupes qui nous intéressaient, il y avait six commissaires, changement lié à l'augmentation du nombre des commissaires.

Examinons la structure interne des commissions.

c) Evolution des structures de la Commission
en matière de relations extérieures.

Les indicateurs que nous avons utilisés dans le cadre du Conseil, à savoir le nombre de réunions tenues par différents ministres et le nombre de jours de réunion par année au niveau des groupes de travail du Conseil, nous ont fourni des indications intéressantes au sujet de la répartition des activités du Conseil sur différentes questions. La Commission tient des réunions hebdomadaires et quelquefois des séances extraordinaires où sont débattues toutes les questions concernant l'activité de la CEE. De ce fait, le nombre de réunions ne donne aucune indication précise sur la répartition de l'activité de la Commission selon les sujets. A cet égard, nous avons tenu compte de l'évolution de la structure interne de la direction générale directement concernée par cette activité. Nous avons ensuite analysé les réunions d'experts par direction générale, données qui ne sont disponibles que depuis 1966.

Dans l'organisation interne de la Commission, la Direction générale I et la Direction générale VIII, jusqu'à la fusion des trois exécutifs, s'occupaient essentiellement des relations extérieures de la CEE.

(88) *Bulletin de la CEE*, août 1967, p. 15.

(89) *Ibid.*

Après 1967, la Direction générale XI (90) commença à traiter également une partie de la question. Pour ce faire, nous avons analysé les directions (91), les divisions et le nombre de hauts fonctionnaires, c'est-à-dire les chefs de division et au-dessus (92).

Nous avons calculé le nombre de hauts fonctionnaires qui travaillent dans les DG concernées par rapport à l'ensemble des hauts fonctionnaires de la Commission. Nous pouvons ainsi comprendre comment l'intensification des activités de la CEE en matière de relations extérieures a influencé la structure interne de la Commission. En comparant ces résultats avec ceux qui sont relatifs au secteur agricole, nous pouvons mieux distinguer le rôle de la Commission dans ces deux secteurs.

Les comparaisons et les analyses ci-dessous méritent une série de remarques : les unes sur les indicateurs choisis, les autres sur les conclusions que nous pouvons tirer. En fait, les indicateurs choisis peuvent ne pas refléter l'importance d'une question au sein de la Commission du simple fait que le cadre institutionnel peut ne pas s'agrandir. Mais la collaboration des autres directions générales et surtout l'arrivée de nombreux fonctionnaires au-dessous de chef de division, etc., peuvent ne pas refléter une telle évolution structurelle, ce qui est en partie vrai pour ce qui touche aux relations extérieures de la CEE. Au sein de la Commission, la plupart des DG ont en effet une ou plusieurs divisions qui traitent de quelques aspects particuliers des relations extérieures. Plus exactement, ces divisions au sein des DG plus spécialisées s'occupent notamment des aspects techniques d'une question bien limitée et qui a des rapports directs avec les relations extérieures de la CEE. Elles sont considérées comme des organes préparatoires et techniques et non comme des unités qui s'occupent de relations extérieures. Elles permettent ainsi à la Direction générale des relations extérieures de mener ses travaux en se basant sur les données techniques et spécifiques sur lesquelles elles ont travaillé.

(90) DG I = Direction générale des relations extérieures.

DG VIII = Direction générale du développement de l'outre-mer, qui a pris le nom de l'aide au développement.

DG XI = Direction générale du commerce extérieur; disparue à son tour en 1973-1974.

(91) La structure interne de la Commission est composée des directions générales, qui sont divisées en un certain nombre de directions et de divisions.

(92) Les hauts fonctionnaires comprennent essentiellement les directeurs généraux et assimilés, les directeurs et directeurs adjoints, les conseillers responsables de direction et les chefs de division assimilés.

Se trouvent notamment dans cette situation la division des problèmes monétaires internationaux dans la DG II et trois divisions dans la DG VI (93), les affaires agricoles en relation avec les pays non membres, les affaires agricoles concernant les accords d'adhésion et d'association, les accords internationaux concernant l'agriculture, une division dans la DG VII (transports) et une unité spéciale créée en vue de l'élargissement des CE.

En tenant compte de ce qui précède, il est clair que les relations extérieures au sein de la Commission ne sont pas concentrées exclusivement au sein des trois DG mais sont traitées en collaboration directe ou indirecte avec d'autres DG.

Une autre remarque nous paraît plus intéressante et plus significative : la CEE, en cette matière, n'est pas encore arrivée à une politique commune ou, plus exactement, elle en est actuellement au stade de l'élaboration d'une politique harmonisée ou commune. Cela constitue donc une différence essentielle entre l'agriculture et les relations extérieures de la CEE.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la structure interne des DG I, DG VIII, DG XI et DG VI. Nous constatons que les DG I et DG VIII montrent une grande stabilité entre 1960 et 1967 avec 5 directions à la DG I et 4 à la DG VIII. Par contre, le nombre de divisions, qui était de 13 à la DG I et de 9 à la DG VIII en 1960, est passé respectivement à 14 et à 10 en 1963, pour revenir plus tard à 13 et à 10. Le seul élément intéressant à signaler pendant cette période est la création de bureaux — extérieurs — de liaison, l'un auprès du GATT à Genève, et l'autre auprès de l'OCDE à Paris. Les hauts fonctionnaires travaillant dans ces deux DG étaient respectivement 20 et 15 en 1960 et sont passés à 22 et à 16 en 1967. Leur pourcentage par rapport à l'ensemble des hauts fonctionnaires de la Commission était de 20,1 % en 1960 et 19,8 % en 1967. C'est dire que l'accroissement du nombre des hauts fonctionnaires n'a pas été suivi, pendant cette période, par celui des deux DG, dont l'importance relative a au contraire légèrement fléchi. Si nous prenons en considération l'évo-

(93) *JOCE*, C/83, 23 août 1968 : « En ce qui concerne la politique des échanges de produits agricoles, il ne peut être question de chevauchement, bien qu'il existe, à la direction générale de l'agriculture, un service s'occupant notamment des aspects techniques de la politique des échanges des produits agricoles. En effet ce service ne peut être considéré que comme une instance de préparation et de coordination des problèmes agricoles traités dans le cadre des relations extérieures et des activités des autres services qui ont une incidence sur les activités de la direction générale de l'agriculture. »

lution de la DG VI — celle de l'agriculture — durant cette même période, nous constatons une évolution considérable sur tous les plans : le nombre de directions, qui était de 3 en 1960, est passé à 6 en 1963 ; celui des divisions qui était de 18 en 1960, est passé à 24, puis à 25 en 1967. Le nombre de hauts fonctionnaires a suivi la même tendance et est passé de 24 à 34 durant cette période. Le pourcentage des hauts fonctionnaires était de 13,9 % en 1960, de 17,4 % en 1963 et de 17,8 % en 1967.

*Organisation interne de la Commission
en matière de relations extérieures et sur le plan agricole*

	DG I (1)	DG VIII (2)	DG XI (3)	Total (1+2+3)	DG VI (4)
<i>Direction</i>					
1960	5	4	—	9	3
1963	5	4	—	9	6
1967	5	4	—	9	6
1968	3	4	2	9	6
1970	3	4	2	9	6
<i>Division</i>					
1960	13	9	—	22	18
1963	14 ^a	10	—	24	24
1967	13 ^b	10	—	23	25
1968	8	10	7	25	26
1970	8	10	7	25	26

Nombre des hauts fonctionnaires (A3+) et leur pourcentage par rapport à l'ensemble des hauts fonctionnaires de la Commission

1960 (174 fonct.)	20 (11,4%)	15 (8,6%)	—	35 (20,1%)	24 (13,9%)
1963 (189 fonct.)	21 (11,1%)	16 (8,4%)	—	37 (19,5%)	33 (17,4%)
1967 (191 fonct.)	22 (11,5%)	16 (8,3%)	—	38 (19,8%)	34 (17,8%)
1968 (371 fonct.)	24 ^c (6,4%)	17 (4,5%)	11 (2%)	52 (14 %)	37 (9,9%)
1970 (378 fonct.)	27 ^c (6,1%)	18 (4,7%)	11 (2%)	56 (14,8%)	36 (9,5%)

a Unité chargée de tâches spéciales.

b Bureaux de liaison avec le GATT et l'OCDE.

c Délégations de la Commission des Communautés européennes auprès du Royaume-Uni, des organisations internationales à Genève et de l'OCDE. Les bureaux de liaison de la Commission des CE à Washington et Santiago ne sont inclus que dans les pourcentages des hauts fonctionnaires.

Après la fusion des exécutifs, la DG I fut séparée en deux DG comme auparavant : la Division des relations extérieures, et la DG XI pour le commerce extérieur. Une telle séparation a semble-t-il affecté quantitativement la structure interne : le nombre des directions dans la DG I après la fusion a été ramené de 5 à 3, et les deux autres ont permis la création de la DG XI. Le nombre de divisions, qui était de 13 avant la fusion, passait à 15 en 1968 : 8 à la DG I, et 7 à la DG XI. La structure de la DG VIII n'a subi en revanche aucun changement sur ce plan.

Un autre point à signaler concerne l'augmentation du nombre de bureaux de liaison de la Commission : à ceux de Genève, de Paris et de New-York sont venus s'ajouter les bureaux de liaison de la Commission des CE à Washington et à Santiago, ainsi que la délégation de la CECA au Royaume-Uni qui est devenue la délégation de la Commission des CE au Royaume-Uni. Nous observons que les hauts fonctionnaires de ces trois DG et des bureaux externes sont passés de 38 en 1967 à 52 en 1968 et à 56 en 1970, augmentation due essentiellement à la division de l'ancienne DG I en deux DG et à l'accroissement des bureaux externes de la Commission (94). Le taux des hauts fonctionnaires qui travaillaient dans les trois DG et dans les bureaux externes représentait 14 % de l'ensemble des fonctionnaires de la Commission des CE en 1968, puis 14,8 % en 1970, alors que la DG VI, tant du point de vue des directions que des divisions, est restée quantitativement stationnaire durant cette même période : le nombre de divisions, qui était de 25 en 1967, passait à 26 en 1968 après la fusion, et ne changeait pas en 1970. Le nombre de hauts fonctionnaires a varié de 34 avant la fusion à 37 en 1968 et 36 en 1970. Le taux des hauts fonctionnaires à la DG VI était de 9,9 % en 1968 et de 9,5 % en 1970 du fait de l'augmentation de l'ensemble des hauts fonctionnaires de la Commission.

Cette description de l'évolution des structures de la Commission en matière de relations extérieures et en matière agricole nous permet de relever les points suivants :

Jusqu'à la fusion, la structure interne de la Commission en matière de relations externes n'a subi aucun changement notable.

Parmi les activités de la CEE, les relations extérieures n'ont pas exigé entre 1960 et 1967 de changement considérable dans la structure

(94) Il faut noter qu'en 1963, dans les deux bureaux extérieurs, il y avait deux fonctionnaires au niveau ou au-dessus du chef de division. Ils sont passés à 11 après la fusion.

interne des DG I et DG VIII. Autrement dit, l'infrastructure mise en place par la Commission dès 1959 répondait à ses besoins en matière de relations extérieures, malgré une certaine intensification des questions traitées dans ces DG. Nous constatons donc une stabilité remarquable entre 1960 et 1967, tant dans la structure administrative interne de la Commission concernant la DG I et la DG VIII, que dans le nombre de hauts fonctionnaires travaillant dans ces deux DG. Cette stabilité nous amène à la première conclusion, qui est que l'élargissement et l'augmentation de l'activité communautaire en matière de relations extérieures entre 1960 et 1967 n'ont pas nécessité de changements importants dans la structure interne de la Commission.

En revanche, l'élaboration et la mise en application progressive de la politique agricole commune ont considérablement affecté la structure interne de la DG VI dès 1962 : la politique agricole commune demandait donc une structure administrative centralisée au sein de la Commission et plus importante que pour les autres questions.

Dès 1968, nous constatons une réorganisation des structures des DG concernées par les relations extérieures ainsi qu'une augmentation des bureaux externes de la CEE. Ce changement correspondait également à l'élaboration de décisions importantes en matière de politique commerciale commune. Le nombre de divisions est ainsi passé de 23 à 25 après la fusion. Mais ce sont les bureaux de liaison qui ont marqué une évolution considérable (ils sont passés de 2 à 5) ainsi que le nombre des hauts fonctionnaires qui a fait un bond considérable. Toutes ces évolutions montrent qu'au sein de la Commission les questions concernant les relations extérieures devenaient plus importantes dans la perspective des négociations concernant l'élargissement de la CEE et l'accomplissement de la phase transitoire. Ce fut en fait à partir de 1968 que les relations extérieures commencèrent à peser davantage dans l'organisation interne de la Commission, avec l'entrée en vigueur de l'union douanière, la réalisation presque complète du PAC, et surtout le début de l'élaboration des décisions relatives à la politique commerciale commune et notamment du fait qu'à la fin de la période transitoire l'article 116 du Traité de Rome prévoyait que les Etats membres devaient mener une action commune dans les organisations internationales de caractère économique. Ces facteurs expliquent largement les changements de structure des DG concernées par ces questions.

Nous pouvons donc dire en conclusion qu'en ce qui concerne la Commission les relations extérieures commencèrent à présenter une

plus grande importance que l'agriculture après la fusion des exécutifs, c'est-à-dire après 1968.

d) Les experts convoqués par les différentes DG
de la Commission.

Le tableau ci-après concerne les années 1966-1970 (seules années pour lesquelles il existe des données détaillées par DG) et montre une fois de plus les tendances constatées au sein de la Commission. En matière de relations extérieures, les réunions d'experts convoquées par la Commission maintiennent en effet une relative stabilité entre 1966 et 1970, et leur importance par rapport à l'ensemble des experts convoqués par la Commission a même légèrement fléchi pendant cette période. L'accroissement du nombre des réunions et du nombre des experts participant aux travaux a considérablement augmenté entre 1966 et 1970, période au cours de laquelle le nombre de réunions est passé de 1 017 à 1 753, et celui des experts de 11 537 à 17 434. Cet accroissement n'a toutefois pas été constaté pour les experts convoqués par les DG concernées par les relations extérieures ; leur importance en pourcentage a même légèrement fléchi par rapport à celui du nombre de réunions : de 6 % en 1966, il est passé à 5,5 % en 1970, et en nombre d'experts de 4,8 % à 3,5 %. En revanche, les réunions d'experts convoquées en agriculture représentaient 33 % de l'ensemble et le nombre d'experts, qui était de 33,2 % en 1966, passait à 39 % en 1967, puis à 41,8 % en 1968, mais commençait à fléchir dès 1969 (35,3 %), pour arriver à près de 37 % en 1970.

Parmi les activités de la Commission, les relations extérieures n'attirent que peu d'experts à ses travaux : ni l'accroissement du nombre de négociations menées par la CEE, notamment en matière commerciale et tarifaire, ni le nombre de relations établies entre la Communauté et les pays tiers n'exigent donc de participation importante d'experts aux travaux de la Commission. En revanche, l'agriculture en tant qu'activité de la Commission attire un nombre considérable d'experts aux travaux de celle-ci. Cette tendance est tout à fait conforme à la nature et à l'orientation de ces deux activités : l'agriculture est une activité spéciale et technique, tandis que les questions qui concernent les relations extérieures sont de nature plutôt politique. La CEE est par ailleurs passée du stade de l'élaboration d'une position commune en matière agricole au stade de son exécution, et cela exige de plus une participation active du secteur

privé. La seconde activité concerne par contre et au premier chef les administrations publiques et très peu le secteur privé. En matière de relations extérieures, la CEE en fait ne se trouve encore qu'au stade de l'élaboration d'une position commune, et même les décisions à exécuter en ce domaine créent plus de travail aux Etats membres qu'à la Commission, qui se contente essentiellement d'en surveiller l'exécution à l'échelon national. C'est pourquoi les relations extérieures au sein de la Commission ne nécessitent pas de participation importante des experts aux travaux, qui sont essentiellement menés par les fonctionnaires de la Commission.

Réunions d'experts convoquées par la Commission

	Nombre total	DG I (1)	DG VIII (2)	DG XI (3)	Total (1+2+3)	DG VI (4)
<i>Nombre et pourcentage des réunions :</i>						
1966	1 017	44 (4,3%)	18 (1,7%)	—	62 (6 %)	334 (33 %)
1967	1 173	47 (4 %)	10 (0,8%)	—	57 (4,8%)	459 (39,1%)
1968	1 457	22 (1,5%)	4 (0,2%)	40 (2,7%)	66 (4,5%)	590 (40,4%)
1969	1 527	7 (0,4%)	6 (0,3%)	65 (4,2%)	78 (5,1%)	532 (34,8%)
1970	1 753	19 (1 %)	7 (0,3%)	71 (4 %)	97 (5,5%)	661 (37,7%)
<i>Nombre et pourcentage des experts :</i>						
1966	11 537	390 (3,3%)	175 (1,5%)	—	565 (4,8%)	3 836 (33,2%)
1967	13 006	386 (2,9%)	85 (0,6%)	—	471 (3,6%)	5 080 (39 %)
1968	15 510	146 (0,9%)	28 (0,1%)	303 (1,9%)	477 (3,7%)	6 488 (41,8%)
1969	17 080	41 (0,2%)	80 (0,4%)	429 (2,5%)	550 (3,2%)	6 036 (35,3%)
1970	17 434	112 (0,6%)	47 (0,2%)	466 (2,6%)	625 (3,5%)	6 435 (36,9%)

e) Comparaison entre les réunions d'experts
de la Commission et celles du Conseil,
en matière de relations extérieures.

La comparaison ci-dessous des réunions d'experts du Conseil et de celles de la Commission en matière de relations extérieures confirme les tendances que nous avons précédemment constatées. Au sein de la Commission, les réunions d'experts en matière de relations extérieures n'ont pas en effet le même poids qu'au sein du Conseil. Si nous prenons en considération l'ensemble des réunions d'experts, nous pouvons dire qu'en matière de relations extérieures les réunions d'experts

convoquées par la Commission représentent une moyenne de 5,18 %, et 34,15 % pour le Conseil. Les travaux de la Commission en cette matière n'ont qu'un caractère préparatoire et sont effectués par ses propres services qui font le moins possible appel à des experts. En revanche, le Conseil fait tout examiner par les experts et ne prend de décision qu'à la lumière de leurs travaux : c'est pourquoi les réunions d'experts y tiennent une place prépondérante. De plus, comme c'est le Conseil qui prend les décisions en cette matière, ces travaux d'experts vont jusqu'au moindre détail.

*Réunions d'experts du Conseil et de la Commission
en matière de relations extérieures*

Année	Réunions d'experts du Conseil		Réunions d'experts de la Commission		Total des réunions d'experts du Conseil	Total des réunions d'experts de la Commis.
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage		
1966	354	40	62	6	882	1 017
1967	414	34,9	57	4,8	1 186	1 173
1968	399	32,8	66	4,5	1 213	1 453
1969	433	32,3	78	5,1	1 338	1 527
1970	457	30,8	97	5,5	1 482	1 753

Tous les points examinés ci-dessus montrent bien que, parmi les activités de la Communauté, les relations extérieures sont davantage concentrées dans les mains du Conseil que dans celles de la Commission. Le caractère plutôt intergouvernemental de ces questions, d'une part, et la phase préparatoire dans laquelle se trouve la CEE en cette matière, d'autre part, laissent d'ailleurs penser que les relations extérieures constituent l'activité la plus importante du Conseil. En revanche, ces questions présentent pour la Commission un intérêt certain mais son rôle est limité dans la phase de l'élaboration des décisions cadres. Il faut tenir compte du caractère spécifique de ces questions, du fait que leur exécution et les décisions y relatives sont prises dans les comités ou au Conseil d'association, et la Commission ne fait que s'y associer. De ce fait, les relations extérieures étaient plutôt élaborées et gérées par le Conseil que par la Commission, du moins jusqu'à 1970.

4. — LE PARLEMENT EUROPÉEN.

En tant qu'organe de la CEE, le Parlement européen participe officiellement à la conclusion des accords, selon les articles 228 (général) à 238, par sa consultation dans le cadre de l'association. En fait, le Traité de Rome ne prévoit sa consultation obligatoire que dans le cadre des articles 228 à 238. Du fait que la consultation du PE n'est pas une condition préalable à l'élaboration des accords tarifaires commerciaux et des accords relatifs à l'adhésion à la CEE, sa participation officielle à l'élaboration communautaire des accords internationaux n'est que partielle et très limitée. En outre, les autres aspects des relations extérieures échappent complètement à son contrôle (consultatif), notamment l'établissement de relations avec les organisations internationales ou la participation de la CEE à une conférence internationale.

Dans la pratique cependant, le PE remplit un rôle actif et efficace à l'égard de certains problèmes épineux des relations extérieures. C'est lui par exemple qui, après l'initiative des centrales syndicales (95), a le premier pris position en tant qu'organe de la CEE sur le coup d'Etat en Grèce : il fut le catalyseur pour la définition politique et officielle du Conseil et de la Commission sur une question aussi délicate. Par ses débats, et ses interpellations successives, il obligea les autres organes communautaires non seulement à préciser officiellement leur position sur l'avenir de l'association avec la Grèce, mais également à clarifier la conception de la CEE sur les régimes politiques internes des différents pays européens éventuellement candidats à l'adhésion. Lors de l'élaboration de l'accord de Yaoundé et de son renouvellement en 1969, il joua également un rôle de premier plan grâce à ses multiples initiatives : réunions des parlementaires européens et africains (96), missions d'étude (97), etc.

En matière d'information de l'opinion publique européenne sur les affaires communautaires, son rôle est considérable : non seulement il éclaire le public mais il attire surtout son attention sur des aspects méconnus des affaires communautaires, très nombreux en matière de relations extérieures. Rappelons notamment les différents accords sur les produits de base et produits sensibles ou la participation de la

(95) Voir *supra*, p. 307 et *Question écrite*, 59/1967 (Porte-parole), 53/1967. Il est intéressant de signaler à ce propos la première réaction très modérée du Conseil et de la Commission.

(96) Voir *supra*, p. 362. Il s'agit de la Conférence qui s'est tenue du 19 au 24 juin 1961.

(97) Doc. du PE, 18/1961, 93/1960, etc.

CEE à ces accords. A part le fait d'être statutairement consulté, le PE remplit donc essentiellement deux rôles en matière de relations extérieures : il joue un rôle politique de premier plan en incitant les autres organes communautaires à adopter une position officielle sur les problèmes délicats et il informe le public sur les affaires communautaires.

On constate par ailleurs l'importance du président du PE, importance qui s'est considérablement accrue en matière de relations extérieures. Le Traité de Rome ne lui confère pourtant aucun rôle ni aucune fonction précise : réception des communications officielles, échange de lettres avec des personnalités extérieures et réception des invitations adressées au PE constituent généralement l'essentiel de son activité (98). Dès 1959, on assiste cependant à l'établissement de contacts personnels entre les pays d'outre-mer et le président du PE : celui-ci conduisit une délégation du PE dans les pays africains associés pour une mission d'étude et d'information, et prit des contacts directs avec les parlements des Etats associés, qui aboutirent à la réunion d'une conférence parlementaire avec les parlements des Etats associés. Les principaux résultats en furent l'institutionnalisation des relations entre le PE et les parlements des Etats associés dans l'accord de Yaoundé (99), et la conférence des présidents des assemblées parlementaires des Etats membres de la CEE et celui du PE (100). En fait, le président du PE représente officiellement et officieusement cet organe vers l'extérieur. Ce sont là des actions limitées mais révélatrices de l'importante évolution du rôle du président du PE.

A. — *Les commissions du PE.*

Les commissions parlementaires européennes constituent une enceinte propice à la discussion des problèmes concernant les relations extérieures de la CEE. Les réunions de ces commissions sont en effet secrètes, et les informations que les commissaires responsables y fournissent aux membres des commissions parlementaires sont donc une

(98) VINCENT, François, « La présidence des assemblées européennes », *Revue trimestrielle de droit européen*, janvier-mars 1966, p. 106.

(99) *Id.*, p. 110 : « La politique de contacts personnels porte ses fruits. Si le président du PE ne dispose d'aucun pouvoir de négociation, il n'apparaît pas moins comme un personnage indispensable pour le développement des relations avec les parlements des Etats associés. Mais son action déborde du cadre institutionnel. Elle se manifeste à l'égard du monde extérieur. »

(100) *Id.*, p. 109.

source précieuse d'information et une base pour les échanges d'idées. C'est par l'intermédiaire des commissions parlementaires que le PE est tenu au courant des travaux effectués par la Communauté.

La Commission des relations économiques extérieures, la Commission de l'association avec la Grèce, la Commission de l'association avec la Turquie et la Commission des relations avec les EAMA sont les principales commissions parlementaires qui s'occupent en priorité de relations extérieures (101).

Outre ces commissions spécialisées dans les relations extérieures, d'autres commissions — agriculture, économie, juridique — participent également aux travaux quand une question entre dans leur domaine respectif de compétence. La préparation de l'avis ne présente pas de particularité puisque le PE le prépare, en ce qui concerne les relations extérieures, de la même manière qu'en ce qui concerne les autres questions.

B. — *Consultation du PE en matière de relations extérieures.*

Selon la pratique de la Communauté, le PE est toujours consulté, après la signature de l'accord de l'association, par la Communauté et les Etats membres. La consultation du PE sur un accord déjà signé n'a donc qu'un intérêt formel et non opérationnel (102). Cela ne paraît pas cependant tout à fait conforme à l'esprit du Traité de Rome, qui prévoit pour le PE une intervention politique importante lors de la conclusion d'un accord international. Depuis l'association du Nigéria, on constate dans ce domaine un certain assouplissement de la position du Conseil puisque l'engagement pris par M. Luns, président du Conseil en exercice au moment de l'association de la Turquie à la CEE (103), a donné semble-t-il partiellement satisfaction au PE : ainsi, le Conseil consulte la commission du PE après le paragraphe de l'accord mais avant sa signature. Ce progrès ne constitue pas évidemment un changement fondamental dans la consultation du PE puisque le PE ne donne son avis que sur l'accord signé et non avant. La commission parlementaire est cependant tenue au courant des dispositions de l'accord élaboré avant la signature officielle, quoique dans ce contexte, la consultation du PE n'a aucun effet réel sur l'acte élaboré (104).

(101) *Annuaire du PE, 1960-1961*, p. 96, et 1967, p. 161.

(102) Voir ANANIADES, *op. cit.*, p. 264.

(103) *Débats du PE*, 28 novembre 1963, p. 144 et suiv.

(104) Voir détail *infra*, p. 448.

D'autre part, le Conseil communique à titre d'information au PE les accords commerciaux conclus entre la CEE et l'Etat tiers. La discussion et la résolution du PE sur un acte déjà entré en vigueur n'a en fait aucune signification politique.

L'élaboration de la consultation du PE ne diffère ni dans la forme ni dans le fond de celle des autres avis.

C. — Relations du PE avec les autres parlements nationaux dans le cadre de relations extérieures.

Dans le cadre de l'association, l'action du PE est plus étendue que son activité normale du fait que le PE et les parlements des Etats associés à la CEE forment une commission parlementaire mixte qui se réunit deux fois par an soit dans une ville d'un pays membre, soit dans une ville d'un pays associé, et qui examine le rapport annuel présenté par le Conseil de l'association. Dans le cadre de l'EAMA, une conférence parlementaire d'association se réunit régulièrement une fois par an avec la participation de 54 parlementaires européens et des parlementaires des 18 Etats africains associés. Les membres de la Commission de l'association parlementaire — Grèce, Turquie, EAMA — forment de leur côté la délégation du PE à la commission mixte.

La Commission parlementaire mixte dispose d'un pouvoir consultatif de contrôle, qui s'effectue sur le rapport annuel présenté par le Conseil de l'association. Les membres du PE qui sont membres de la Commission parlementaire mixte peuvent poser des questions à la Commission ou au Conseil, peuvent voter des résolutions, etc., mais ils n'ont aucun pouvoir politique réel sur le Conseil de l'association et ne peuvent lui poser de questions. Les travaux de cette commission parlementaire mixte sont identiques à ceux du PE. Ses dépenses sont financées paritairement par le PE et l'Etat associé. Les résolutions adoptées par la Commission parlementaire mixte sont entérinées par le PE.

5. — LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.

Le CES ne participe pas officiellement à l'élaboration des décisions communautaires en matière de relations extérieures. Le Traité de Rome ne lui confie en effet aucune tâche consultative en cette matière. Mais, pour attirer l'attention du CES sur l'association entre la CEE

et l'EAMA, la Commission prit en 1963 une initiative importante : juste après la signature de l'accord de Yaoundé, le commissaire responsable donna des explications au CES. Il ne s'agissait pas d'une consultation, mais simplement d'un échange de vues et d'idées sur une question importante pour la CEE. Puis il répondit aux questions des membres du CES sur divers aspects de l'association (105) et la Commission depuis lors demanda l'avis du CES sur les mesures commerciales destinées à l'EAMA.

Pendant les négociations tarifaires Kennedy, la Commission donna des explications sur différents aspects — agricole, industriel — des négociations en cours à Genève (106). Ces explications suivirent un débat, sans qu'aucun vote n'intervienne sur ces questions. Plus tard, la Commission fit un exposé sur les relations entre la Communauté et les pays tiers, suivi d'un débat (107). Tout de suite après la conclusion des négociations Kennedy, en juin 1967, M. Rey, commissaire responsable, expliqua longuement les résultats des négociations tarifaires aux membres du CES (108).

Pendant la période étudiée, le CES n'a émis aucun avis sur une question de relations extérieures (109). En fournissant des informations sur les questions importantes des relations extérieures de la CEE, la Commission a simplement étendu une pratique existante entre elle et le CES : les commissaires responsables faisaient en effet des exposés sur différents aspects des problèmes communautaires, mais cette pratique fut par la suite étendue à des questions plus spécifiques des relations extérieures. Il ne s'agit donc pas de l'élargissement du pouvoir consultatif du CES, mais simplement d'un effort de meilleure compréhension des questions communautaires.

6. — LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENTS.

En tant qu'organe associé à la prise de décision communautaire en matière de relations extérieures, l'étude de la Banque européenne

(105) *Bulletin de la CEE*, janvier 1964, p. 74.

(106) *Id.*, août 1964, p. 67 : « Le CES lors de la session du 23 au 25 juin 1964 à Bruxelles a entendu un exposé de M. Mansholt sur les aspects agricoles des négociations tarifaires du GATT et un exposé de M. Rey sur différents problèmes soulevés par les négociations tarifaires à Genève. »

(107) *Id.*, novembre 1964, p. 50.

(108) *Id.*, août 1967, p. 91.

(109) Il est évident que la section spécialisée du territoire d'outre-mer du CES a donné des avis sur certains aspects spécifiques des relations entre la CEE et l'EAMA bien avant que la Commission ne lui donne des informations sur la négociation en cours. Voir *JOCE*, 28 novembre 1962.

d'investissements s'impose parce que l'action de celle-ci a complété en quelque sorte la prise de décision communautaire en ce qui concerne l'association de l'EAMA, de la Grèce, de la Turquie. Autrement dit, sans la décision de la BEI, lesdits accords n'auraient pas eu de clauses sur l'aide financière.

La question prend une importance toute particulière si l'on tient compte de la compétence géographique de la Banque, définie par le Traité de Rome, qui fut modifiée afin de lui permettre de prêter des fonds et de les contrôler dans le cadre de l'association. Nous allons examiner cette modification, sans pour autant étudier les structures et le fonctionnement de la Banque, qui sortent du cadre de cette étude.

L'action de la Banque dans le cadre de l'association (110).

Un problème délicat se posa à la Banque lors des négociations entre la CEE et la Grèce : il s'agissait de déterminer comment et dans quel cadre elle pouvait accorder à la Grèce les prêts prévus par les Etats membres.

En vue d'élargir à la Grèce l'action de la Banque, la Communauté envisagea au début les trois thèses suivantes :

a) La Banque européenne devrait s'occuper de l'aide financière à la Grèce grâce à une extension de sa compétence géographique et à une augmentation de ses ressources financières. Rien ne devrait être prévu en dehors de ce cadre ;

b) L'action de la Banque devrait être assortie de la création d'un *instrument financier* « *ad hoc* » pour que l'intervention que la Banque ferait soit possible ;

c) Compte tenu des doutes sur les possibilités de la Banque de couvrir la totalité de l'aide financière de la Communauté à la Grèce, il faudrait prévoir la constitution d'un *fonds spécial communautaire* afin d'assurer à la Grèce le financement de toutes les formes d'aide envisagées. Dans ce cas, la compétence de la Banque européenne resterait limitée au cadre des Six (111).

La CEE créa à cet effet un groupe de travail *ad hoc* en marge des négociations afin d'examiner l'aide financière de la CEE à la Grèce.

(110) Voir détail dans KAZANCIGIL, *op. cit.*, p. 511 et suiv. « Modalités particulières d'intervention de la Banque Européenne d'Investissements dans les pays associés à la Communauté économique européenne : Grèce, Turquie, Etats africains et Malgache, Pays et Territoires d'outre-mer ». Bruxelles, BEI, avril 1966.

(111) BAE, 2 février 1960.

Par ailleurs, les gouverneurs de la BEI examinèrent et acceptèrent le recours à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 18 (112) du statut de la Banque afin de mettre 50 millions d'unités de compte à la disposition de la Grèce. Une action supplémentaire de la Banque pour un montant dépassant cette somme n'aurait pu être appliquée qu'en augmentant son capital (113).

En novembre 1960, le Conseil des ministres prit, de son côté, une décision importante qui concernait les principes de l'aide financière accordée à la Grèce par la CEE. Selon cette décision :

1^o Le cadre de l'assistance financière était la BEI ;

2^o L'institut de crédit pouvant opérer sur les marchés nationaux nécessitait les garanties appropriées ;

3^o Le montant de l'assistance financière était de 125 millions de dollars pour cinq ans, dont une partie avec bonification des intérêts qui seraient à la charge des Six (114).

Du fait du montant fixé par le Conseil des ministres, une seconde décision des gouverneurs de la BEI devenait toutefois nécessaire : ils prirent finalement une décision très souple, comme le souhaitait le Conseil des ministres, selon laquelle les gouverneurs ne fixeraient pas de montant soumis à autorisation pour l'intervention en Grèce, mais décideraient globalement que la Banque pouvait octroyer des crédits pour les projets à réaliser en Grèce (115).

La solution trouvée dans le cadre de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce avait un caractère particulier car on n'avait pas modifié le statut de la BEI. Par contre, dans le cadre de l'association de la Turquie à la CEE, les gouverneurs de la Banque décidèrent à Baden Baden de résoudre cette difficulté en créant « une direction des prêts dans les pays associés » au sein de la Direction générale des affaires, qui remplaçait le secrétariat général en prévision de son activité en Grèce, en Turquie et en Afrique (116).

La compétence géographique de la BEI fut ainsi étendue aux pays

(112) Qui stipule : « La Banque peut octroyer des crédits pour des projets à réaliser hors des territoires des Etats membres avec une décision unanime du Conseil des gouverneurs sur proposition du Conseil d'administration. » Le Conseil des gouverneurs est formé par les ministres des finances. Les membres du Conseil d'administration sont nommés par les Etats membres.

(113) Voir *supra*, p. 272 et suiv.

(114) *BAE*, 808, 1^{er} novembre 1960.

(115) *BAE*, 856, 8 décembre 1960.

(116) *Id.*, 1351, 5 septembre 1962, Voir *supra*, p. 325.

associés afin de répondre aux besoins de l'aide financière prévue ou à prévoir dans le cadre des accords d'association. En fait, seuls les accords d'association entre la CEE et l'EAMA et entre la CEE et la Turquie ont des clauses sur l'aide financière.

SECTION II. — Les acteurs officiels

Dans la deuxième partie de cette étude, nous avons constaté que plusieurs acteurs autres que les acteurs officiels étaient intervenus directement ou indirectement dans l'élaboration des décisions communautaires en matière de relations extérieures.

Par ailleurs, si nous considérons la pratique constante de la Commission, nous constatons que ses services sollicitent régulièrement l'avis des groupes socio-économiques constitués au niveau de la CEE lors de l'élaboration des décisions communautaires. En matière de relations extérieures et notamment dans les négociations tarifaires, cette pratique se limite essentiellement à des auditions organisées par les services de la Commission pour les groupes socio-économiques communautaires. A part ces auditions et les réunions d'information entre la Commission et l'UNICE, le COPA, etc., et les contacts informels, les groupes socio-économiques communautaires ne participent pas à l'élaboration des décisions en matière de relations extérieures, qui par leur nature, par leur aspect plutôt politique et confidentiel ne permettent pas l'intervention de ces groupes sous une autre forme.

D'autre part, les différents cas examinés ont montré que les groupes socio-économiques communautaires n'expriment leurs opinions que quand leurs intérêts sont menacés par une décision communautaire. De plus, certains groupes socio-économiques nationaux interviennent directement auprès de leur centre national de décision et influencent ainsi indirectement l'élaboration de décisions communautaires en matière de relations extérieures.

Par acteurs officiels, nous entendons tous les acteurs qui se trouvent en dehors des organes officiels communautaires, à savoir le Conseil, la Commission, le Parlement européen, le Comité économique et social et la Banque européenne d'investissements. En d'autres termes, les acteurs officiels comprennent, d'une part, les organisations et les groupements d'intérêts socio-économiques organisés au niveau de la Communauté européenne (117) et, d'autre part, les grandes sociétés

(117) Voir sur cette question LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic*

et les grandes entreprises. Le premier groupe est structuré au niveau de la CEE et présente lui-même un réseau très vaste et très complexe tant du point de vue de ses structures que de sa capacité d'influence (118). Le second groupe est essentiellement formé d'acteurs très variés qui manifestent occasionnellement, en matière de relations extérieures de la CEE, certaines activités quand des questions importantes comme les négociations Kennedy touchent directement ou indirectement leurs intérêts. Les acteurs officiels ne participent donc ni à l'élaboration ni à l'exécution des décisions communautaires en matière de relations extérieures. Toutefois, ils prennent différentes positions et entreprennent différentes démarches officielles ou officieuses auprès des institutions communautaires afin d'influencer les décisions communautaires. La question est de savoir si les diverses actions, les prises de position et les démarches des acteurs officiels exercent une quelconque influence sur la prise de décisions communautaires en matière de relations extérieures ou sur leur exécution.

Les actions des acteurs officiels sont la plupart du temps discrètes et imprécises : il est très difficile d'évaluer exactement leur influence réelle sur le comportement communautaire. C'est pourquoi nous allons tâcher de présenter un tableau d'ensemble de l'action des acteurs officiels, et ce en deux parties : l'action directe et l'action indirecte. Par action directe, nous entendons essentiellement l'intervention des acteurs officiels auprès des organes communautaires (119). Par action indirecte, nous envisageons les différentes interventions des acteurs officiels auprès des organes nationaux pour que ceux-ci défendent leurs points de vue au niveau communautaire (120). Dans le cadre de l'action indirecte des acteurs officiels, nous n'avons tenu évidemment compte que des actions sur un centre national de décision qui avaient comme objet une décision communautaire en matière de relations extérieures. La distinction simple que nous avons adoptée se base essentiellement sur les données matérielles de notre deuxième partie

Integration, op. cit., p. 94 et suiv.; MEYNAUD et SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne, op. cit.*, p. 21; AYBERK, Ural, NICOLA, Jacques, SŁIWINSKI, Marek, « Analyse structurelle des groupes communautaires », Rapport présenté au Congrès de ECPR à Mannheim, avril 1973, p. 6 et suiv.

(118) SIDJANSKI, Dusan et AYBERK, Ural, « Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six », *Res Publica*, janvier 1974, p. 33 et suiv. Il suffit de rappeler qu'il existait 308 organisations professionnelles et autres structurées au niveau de la CEE en 1971, dont 24 en agriculture, 161 en industrie et 123 en services.

(119) MEYNAUD et SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne, op. cit.*, p. 481.

(120) *Ibid.* : « En somme, la démarche indirecte est celle qui tente d'atteindre son véritable destinataire par l'intermédiaire d'un autre sujet. »

et a pour objectif de systématiser dans la mesure du possible cet ensemble hétérogène, complexe et très disparate, que nous n'avons ni l'intention ni les moyens d'étudier en profondeur.

1. — L'ACTION DIRECTE DES ACTEURS OFFICIEUX EN MATIÈRE DE RELATIONS EXTÉRIEURES.

Les différents cas que nous avons examinés fournissent des éléments intéressants sur l'action directe des acteurs officiels. Celle-ci peut se décomposer en deux grandes catégories : la première concerne notamment les auditions et les réunions d'information qui sont organisées par les commissaires responsables ou les différentes directions générales de la Commission pour les groupements d'intérêts et les organisations socio-économiques communautaires ; la seconde catégorie touche aux prises de position et aux démarches des acteurs officiels.

A. — *Auditions et réunions d'information entre la Commission et les organisations socio-économiques communautaires.*

En matière de relations extérieures de la CEE, les négociations tarifaires en général et les accords internationaux sur certains produits en particulier permettent aux organisations professionnelles communautaires d'exprimer le point de vue du milieu professionnel concerné. Il est très difficile d'évaluer l'influence réelle de ces auditions sur la prise de décision communautaire. D'abord, il est malaisé pour une organisation professionnelle communautaire d'exprimer l'avis commun de ses membres sur une question précise, du fait que les intérêts de ceux-ci divergent considérablement d'un pays à l'autre et que les décisions sont généralement prises à l'unanimité. Ensuite, le point de vue professionnel peut correspondre à la position généralement admise par la communauté ou aller à son encontre ; de même, la position défendue par le milieu professionnel peut être prise en considération par la CEE ou ne pas l'être. Enfin, dans le contexte global d'une négociation, les points de vue exprimés par les différents milieux professionnels de l'industrie ou de l'agriculture, qui forment un tout, peuvent être constamment ajustés selon l'avancement des négociations puisque l'objectif des négociateurs est de réaliser dans le compromis final un certain équilibre entre les concessions accordées et celles qui sont obtenues, et non de défendre l'intérêt de telle ou telle branche industrielle ou agricole.

Malgré ces réserves d'ordre général, une identité de vues existait entre la position défendue par la CEE et celle qui était exprimée par les organisations socio-économiques communautaires dans le cas de l'ASP (121), dans le secteur de la chimie, et dans celui du secteur horloger (122), dans le cadre des négociations Kennedy. Dans d'autres cas, non seulement les professionnels ne purent exprimer un point de vue commun mais, de plus, il existait une certaine divergence entre l'approche communautaire et celle des organisations professionnelles. Nous pouvons citer comme exemples le cas du constructeur belge d'automobiles, les autres positions défendues lors de l'élaboration des listes d'exceptions communautaires (123), le cas de COMITEXTIL dans le cadre des préférences généralisées et lors de la crise de 1969-1970 quand les Etats-Unis voulurent limiter les importations de textiles européens et japonais.

A ces auditions, qui sont organisées notamment au moment de négociations tarifaires ou au moment d'une crise, il faut ajouter également les réunions d'information qui ont lieu assez régulièrement entre les services de la Commission et les organisations professionnelles communautaires : UNICE, COPA, COMITEXTIL, SIIC, etc. Ces réunions permettent aux participants de mieux connaître les différents projets en cours, d'une part, et les points de vue des professionnels, d'autre part (124).

Au cours de ces réunions d'information, les participants font également un tour d'horizon mais ils discutent aussi de problèmes techniques, et ces réunions peuvent alors être parfois considérées comme de véritables consultations. Lors de ces réunions d'information, le commissaire responsable et les dirigeants professionnels ont souvent pu mettre au point la stratégie à adopter pour résoudre certaines crises. Par exemple, le COMITEXTIL adressa une déclaration écrite aux membres du Comité des finances du Sénat des Etats-Unis sur le projet de loi (Bill H. R. 18970) portant « sur une stricte réglementation de l'accroissement des importations de textiles et de chaussures aux Etats-Unis » (125), initiative qui fut mise au point lors de la ren-

(121) Voir *supra*, p. 193.

(122) Voir *supra*, p. 194.

(123) Voir *supra*, p. 120 et suiv.

(124) Ces réunions sont différemment appréciées par les fonctionnaires et les milieux professionnels. Les premiers critiquent la position rigide des professionnels, tandis que les seconds estiment que ces réunions ne changent rien dans la marche des affaires communautaires.

(125) COMITEXTIL *Informations*, n° 9-10/1970, p. 21 : « Il [COMITEXTIL] a étudié la teneur du projet Bill H.R. 18970 approuvé par le Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants... »

contre du 27 avril 1970 entre la Commission et le COMITEXTIL. Dans l'ensemble, cependant, ce genre de cas est plutôt exceptionnel.

B. — *Prises de position et démarches des acteurs officieux en matière de relations extérieures.*

En matière de relations extérieures de la CEE, les prises de position et les démarches des organisations socio-économiques communautaires sont motivées essentiellement par des intérêts immédiats ou par les intérêts très généraux des diverses branches professionnelles. Il faut y ajouter les prises de position de nature plutôt politique et qui n'ont aucun rapport avec les positions professionnelles. Par des avis (126), des études (127), des résolutions (128) et des visites d'information aux services de la Commission, les représentants des organisations expriment le point de vue de celles-ci sur une question générale de relations extérieures qui pourrait avoir éventuellement des conséquences sur leur secteur, par exemple la position exprimée par le COPA en matière agricole lors de l'adhésion de la Grande-Bretagne (129). Mais, assez souvent, ils expriment leurs craintes, leurs soucis à propos d'une décision ou d'une négociation en vue. Toutes ces prises de position, ces opinions exprimées en vue de protéger des intérêts professionnels ont cependant un caractère rigide et très restrictif car les autres aspects du problème sont généralement ignorés par les milieux professionnels. De plus, les relations de la CEE avec un pays déterminé ne semblent pas préoccuper les organisations socio-économiques communautaires, exception faite des secrétariats des centrales syndicales européennes.

En effet, les secrétariats des centrales syndicales européennes (CISL-CISC) (130) manifestent un vif intérêt sur la plupart des questions qui concernent les relations extérieures de la CEE : adhésion de

(126) Avis de l'UNICE sur l'adhésion et l'association de nouveaux Etats à la CEE. Voir détail dans HAMMERICH, *op. cit.*, p. 111.

(127) Note de l'UNICE du 8 août 1966 sur *La coopération entre les industries des pays de la CEE et les pays associés en voie de développement*; la Lettre de COMITEXTIL à la Commission de la CEE sur les régulations des échanges textiles mondiaux, 1^{er} juillet 1969; la Déclaration commune de la Table ronde des employeurs et travailleurs de l'industrie textile du Marché commun, 26 juin 1969, etc.

(128) La résolution du comité restreint de la CISC au sujet de l'élargissement de la Communauté en 1961, celle qui fut adoptée lors de l'assemblée générale extraordinaire du COPA en décembre 1966 à Amsterdam sur les négociations Kennedy, etc.

(129) MEYNAUD et SIDJANSKI, *Les groupes de pression...*, *op. cit.*, p. 210 et suiv.

(130) La Confédération internationale des syndicats libres et la Confédération internationale des syndicats chrétiens ont changé de nom dès 1969-1970. Comme notre étude couvre essentiellement cette période, nous utilisons les sigles CISL et CISC.

la Grande-Bretagne, demande d'association d'Israël, changement de régime politique en Grèce après le coup d'Etat d'avril 1967 (131), demande d'association de l'Espagne, du Portugal (132). Leurs positions varient selon les cas et vont de l'approbation complète à la protestation énergique. Dans l'ensemble, les syndicats ont soutenu l'adhésion de la Grande-Bretagne et la demande d'Israël, et ont critiqué les régimes espagnol et portugais. Il est d'ailleurs intéressant de signaler que les relations de la CEE avec d'autres pays méditerranéens ne semblent pas susciter l'intérêt des milieux syndicaux européens. Les démarches de ceux-ci auprès du PE, de la BEI, de la Commission et du Conseil (133) après le coup d'Etat en Grèce semblent cependant avoir été déterminantes dans la prise de position des organes communautaires. Sur une question aussi délicate que le changement de régime politique en Grèce et le coup d'Etat de 1967, les démarches des secrétariats des centrales syndicales européennes ressortent très nettement du fait de l'absence générale de prises de position de la part des autres organisations professionnelles communautaires. Il est vrai que, sur ce plan, les points de vue exprimés par les syndicats ont essentiellement un caractère politique. En revanche, les points de vue des autres organisations socio-économiques communautaires ont un caractère plutôt professionnel et n'expriment pas d'opinions sur des questions politiques délicates qui ne concernent ni directement ni indirectement leur secteur professionnel.

Toutefois, en ce qui concerne le poids et l'influence de ces prises de position, il semble bien que toutes ces démarches, et prises de position — en fait ces actions directes — n'exercent guère d'influence sur l'attitude de la CEE, du fait que les décisions prises par celle-ci ne sont jamais motivées par la défense pure et simple des intérêts de certaines branches ou de certains secteurs professionnels. D'autant que, lors de l'élaboration du compromis, les responsables des décisions prennent en considération d'autres aspects du problème et non pas uniquement le point de vue exprimé par les milieux professionnels.

L'action directe reste donc une pratique constante des acteurs officiels communautaires, du moins sur le plan communautaire. Dans

(131) Les Cisl-Cisc prirent position en faveur de la demande israélienne dès 1960-1961. Voir sur la même question la déclaration faite lors de la troisième assemblée générale de la Cisl et la lettre commune Cisl-Cisc au président de la Commission et aux gouvernements des Etats membres. Voir *supra*, p. 224; et MEYNAUD et SIDJANSKI, *Les groupes de pression...*, *op. cit.*, p. 297 et suiv.

(132) *Cahier mensuel de la documentation européenne*, mai 1962, p. 24.

(133) Voir détail *supra*, p. 306 et suiv.

plusieurs cas, cependant, l'action directe des acteurs officiels communautaires est complétée par l'action indirecte des groupes nationaux, selon une stratégie mise au point par les organisations socio-économiques communautaires.

2. — L'ACTION INDIRECTE DES ACTEURS OFFICIEUX EN MATIÈRE DE RELATIONS EXTÉRIEURES.

Les acteurs officiels nationaux agissent essentiellement sur le centre national de décision afin que ce dernier puisse défendre leurs intérêts dans un second stade : dans le cadre du centre communautaire de décision. Plusieurs facteurs entrent en jeu dans ce processus complexe : importance des intérêts, poids et dimension de l'acteur officiel sur le plan national, et surtout capacité d'influence.

Dans la deuxième partie de cette étude, nous avons relevé certains exemples d'éléments intéressants, qui ont eu une grande influence sur la prise de décision communautaire en matière de relations extérieures par le biais du gouvernement national. Mais les exemples relevés ne permettent malheureusement pas d'aller au-delà d'une simple constatation générale, puisqu'il faudrait pouvoir disposer de toutes les données du problème pour pouvoir en faire une analyse détaillée.

Dans le cadre des actions indirectes des acteurs officiels, nous avons constaté une grande mobilisation sur le plan régional, qui touchait successivement l'administration, les milieux politiques, les partis politiques, le parlement et enfin le gouvernement. Leur action commence dès la phase préparatoire de la position nationale, s'accroît au moment de la prise de décision nationale, et se poursuit jusqu'à la prise de décision communautaire. Les contacts pris par ces dirigeants avec les responsables nationaux et les administrations concernées sont souvent complétés par des déclarations publiques, des conférences de presse, etc., destinées à mobiliser une partie de l'opinion publique nationale autour de leur cause ou à la sensibiliser. Cette stratégie, assez souvent adoptée par les organisations socio-économiques nationales, ne l'est jamais par les grandes sociétés, qui sont plus discrètes et plus réservées dans ce domaine.

En matière de relations extérieures, l'association entre la CEE et la Grèce constitue un exemple exceptionnel de ce qui précède, et qui s'est passé sur le plan national italien. Les cultivateurs italiens de tabac (134), qui étaient directement concernés par cette question,

(134) Voir *supra*, p. 262; et *Agricoltura*, IX/12, p. 84.

furent mobilisés, et le patronat et les syndicats examinèrent en détail l'association de la Grèce à la CEE (135). A ces initiatives des cultivateurs italiens de tabac se greffa le soutien politique d'un parlementaire qui défendait l'intérêt de sa région. Cela obligea l'Italie à transformer sa position officielle et amena par contre-coup la Communauté à changer la sienne (136).

A part cet exemple très particulier, les autres actions des acteurs officiels non communautaires (137) ne se sont essentiellement concrétisées que pendant la durée des négociations Kennedy. Nous n'avons malheureusement que des informations vraiment trop partielles à ce sujet.

SECTION III. — Les acteurs officiels extra-communautaires

Parmi les acteurs officiels extra-communautaires, les Etats-Unis ont joué un très grand rôle entre 1958 et 1970 à propos des différentes décisions communautaires en matière de relations extérieures par leurs différentes démarches diplomatiques ou politiques. Dans l'attitude des Etats-Unis, nous constatons une double évolution assez intéressante puisque, de 1959 à 1961, ceux-ci encouragèrent l'association entre la CEE et la Grèce et entre la CEE et la Turquie (138), alors qu'en 1961 et 1962 ils manifestèrent notamment leur opposition à propos de l'élaboration de l'accord de Yaoundé (139) et plus encore de l'accord d'association entre la CEE et la Tunisie et celui de la CEE et du Maroc (140).

Les Etats-Unis, qui avaient donc directement soutenu l'association à la CEE de la Grèce et de la Turquie, devinrent par la suite franchement hostiles à l'élargissement du champ d'application des accords préférentiels entre la CEE et les pays tiers, et critiquèrent durement au sein des organisations économiques internationales ce processus des Etats membres et de la Commission, tâchant ainsi de faire avorter

(135) *L'associazione della Grecia alla Comunità Economica Europea*, *op. cit.*, p. 163.

(136) Voir *supra*, p. 274 et suiv.

(137) Voir notamment le rôle de Pechiney sur l'aluminium, celui de Berliet pour les camions de plus de 4 tonnes et celui de la SIBEV (Société interprofessionnelle du bétail et des viandes) sur la viande bovine. Voir *supra*, p. 179; et *Le Monde*, 28 juin 1967 et 9-10 juillet 1967.

Voir aussi MEYNAUD et SIDJANSKI, *Les groupes de pression...*, *op. cit.*, p. 214 et suiv.

(138) Voir *supra*, p. 253, 312.

(139) Voir *supra*, p. 358.

(140) Voir *Le Monde*, 1^{er} avril 1969.

ces projets ou de donner une orientation différente à ces accords. Les Etats-Unis choisirent très habilement le moment de leurs démarches, ce qui s'explique par leur parfaite connaissance du système communautaire.

Les Etats-Unis avaient très bien compris que la position une fois définie par le Conseil pouvait être considérée comme définitive et qu'il n'y aurait plus aucun moyen de la modifier par la suite. C'est pourquoi toutes leurs démarches se déroulèrent juste à la veille de la réunion du Conseil des ministres, réunion à laquelle la CEE devait définir sa position. Les Etats-Unis espéraient ainsi en modifier l'orientation ou du moins créer certaines divisions au sein des Six pour influencer la prise de décision communautaire en matière de relations extérieures. Ces diverses démarches diplomatiques et pressions politiques donnèrent semble-t-il des résultats dans le cadre de négociations tarifaires comme les négociations Kennedy mais non dans des négociations où les Etats-Unis n'étaient pas une des parties. De plus, certaines de leurs démarches furent très mal accueillies non seulement par les Etats membres mais surtout par les Etats qui étaient en négociation avec la CEE. Il faut cependant dire que les Etats-Unis, par leurs diverses prises de positions et leurs démarches diplomatiques, jouèrent parfois un rôle moteur (par exemple lors des négociations Kennedy) ou accentuèrent encore davantage la division interne des Six (comme ce fut le cas pour l'accord de Yaoundé).

CONCLUSION

Au terme de notre recherche consacrée à l'élaboration des décisions communautaires en matière de relations internationales, nous pouvons en tirer les conclusions suivantes :

Nous avons constaté que les relations extérieures sont l'une des principales activités de la CEE, notamment à l'échelon du Conseil. Cette activité se situe à un niveau légèrement inférieur à celui de l'agriculture si nous nous référons exclusivement aux activités du Conseil, mais elle vient largement en tête des activités des groupes de travail de ce dernier. Au sein de la Commission, ce n'est qu'après la fusion des exécutifs que les relations extérieures ont pris une place relativement importante alors que, au niveau des groupes d'experts de la Commission, celles-ci ne présentent aucun intérêt particulier. En matière de relations extérieures, la CEE en fait ne se trouve encore qu'au stade de l'élaboration d'une position commune, et même les décisions à exécuter en ce domaine créent plus de travail aux Etats membres qu'à la Commission, qui se contente essentiellement d'en surveiller l'exécution à l'échelon national. C'est pourquoi les relations extérieures au sein de la Commission ne nécessitent pas de participation importante des experts aux travaux, qui sont essentiellement menés par les fonctionnaires de la Commission. C'est ce qui explique en partie que les activités extérieures occupent une place prépondérante dans les activités du Conseil et, par conséquent, dans les organismes qui lui sont reliés.

Dans l'organisation des relations extérieures de la CEE, nous avons observé, d'une part, que la position du Conseil s'était renforcée et, d'autre part, qu'il y avait eu un renversement des rôles respectifs de la Commission et du Conseil, changement qui avait entraîné un accroissement considérable du rôle à la fois représentatif et politique du Conseil, de son président en exercice et de celui du COREPER. Ce double élargissement du rôle et du pouvoir du Conseil et du COREPER représente une évolution qui s'est lentement dessinée au sein de la CEE et qui s'est constamment renforcée au sein des institutions qui ont été créées par les accords d'association ou les accords commerciaux que la CEE a conclus avec divers pays. De plus en plus, le président en exercice du Conseil représente officiellement les Six vers l'extérieur. Le renforcement du rôle du président du Conseil va de

pair avec l'élargissement de celui du COREPER : celui-ci remplit, au sein du Conseil réuni au niveau des ambassadeurs, exactement les mêmes tâches que le président en exercice du Conseil. Ce renforcement du rôle et du pouvoir du Conseil du COREPER et du président en exercice du Conseil apparaît comme une tendance dans laquelle la Commission semble assurer, du moins en matière de relations extérieures, un rôle plus technique que représentatif.

Cette étude a fait également ressortir les difficultés d'intégration en matière de relations extérieures, et surtout leur faiblesse chronique. Il est utopique d'imaginer que le cadre restreint de la CEE peut permettre le développement progressif d'une politique économique extérieure harmonisée ou commune si celle-ci ne s'accompagne pas d'un rapprochement progressif des politiques étrangères des Etats membres. Entre 1958 et 1970, la CEE n'a pu réaliser son unité face à l'extérieur qu'occasionnellement et non régulièrement. En effet, non seulement elle n'a pas encore défini les instruments communs comme la PCC, mais surtout elle est loin d'avoir réalisé une unité d'action au sein des organisations économiques internationales et elle est incapable en particulier de présenter une position commune dans l'intérêt général de la CEE sur la politique à l'égard des pays en voie de développement ou des pays industrialisés. Les différents cas étudiés nous ont prouvé, d'une part, l'insuffisance des instruments prévus par le Traité de Rome et, d'autre part, les difficultés qu'éprouve la CEE à définir une position commune en matière de relations extérieures sans pour autant que les politiques économiques, commerciales et étrangères des Etats membres soient coordonnées ou rapprochées entre elles.

Cette étude nous a montré une stabilité et une continuité remarquables dans la prise de position des Etats membres face à certains types de problèmes commerciaux, économiques et politiques que les relations extérieures de la CEE ont soulevés. Leur prise de position est en fait la résultante de leur politique étrangère — dans le sens large du terme. Nous pouvons ainsi grouper le comportement des Etats membres face aux cas examinés en trois groupes selon les pivots de décisions.

La RFA et les Pays-Bas fidèles à leurs traditions commerciales ont constamment soutenu l'ouverture de la Communauté vers le monde entier et ils n'ont pas voulu privilégier une ou deux régions, comme l'Afrique francophone ou les pays méditerranéens. De plus, ces deux pays, ayant un niveau tarifaire relativement bas au moment de la création de la CEE, ont constamment soutenu, lors des négociations

Dillon et Kennedy, un abaissement général du niveau du TDC. Pendant cette période, les négociations multilatérales ou bilatérales dans lesquelles la Communauté a largement exploité le volet tarifaire, offraient une occasion importante à ces deux pays qui voulaient amener le niveau général du TDC à celui de leurs tarifs douaniers nationaux au moment de la création de la CEE. Ils ont constitué un pivot important de décision en vue de modérer la position commune. De l'autre côté, la France et l'Italie, en tant que pays ayant eu des tarifs douaniers élevés au moment de la création de la CEE, ont constitué l'autre pivot de décision. Assez souvent, la position communautaire sur les aspects tarifaires des négociations a été définie en fonction de ces deux pivots. Par ailleurs, au niveau des relations avec les pays africains et les pays du Maghreb la France s'est montrée à plusieurs fois, le défenseur, leur porte-parole au sein de la CEE (1). La politique agricole commune, le cheval de bataille de la France entre 1962 et 1967, a transformé la négociation interne en un échange de concessions entre la France et la RFA. Cette dernière acceptait la mise en application progressive de la politique agricole commune, en contrepartie de l'élaboration de la position commune dans les négociations Kennedy. Entre 1958 et 1970, le comportement de la France et de l'Italie s'explique largement par les divers points résumés ci-dessus. Ces deux pays ont souvent défendu une ouverture orientée de la CEE vers l'extérieur, et notamment vers les pays de l'Afrique francophone. Ils ont déployé leurs efforts dans le sens du maintien du tarif douanier commun à un niveau de protection raisonnable tout en admettant le principe d'une réduction moyenne du niveau du TDC.

La Belgique et le Luxembourg se sont trouvés plusieurs fois à mi-chemin entre la position défendue par la France et l'Italie d'une part, et celle de la RFA et des Pays-Bas d'autre part. Ces deux pays, mis à part l'accord d'association entre la CEE et l'EAME d'une part et quelques aspects bien spécifiques de négociations tarifaires d'autre part, ont eu un intérêt secondaire pour les divers aspects des relations extérieures de la CEE. De ce fait, ils ont eu généralement une position modérée qui leur a permis quelquefois de jouer le rôle d'arbitre dans la réalisation de compromis communautaires. C'est ainsi que le Luxembourg, lors de la négociation de Yaoundé II a su habilement concilier dans la dernière phase, les positions divergentes de la France et celles des Pays-Bas et de la RFA (2).

(1) Dans les réunions ministérielles on appelait ces deux sujets : « dossiers français ».

(2) Ces observations laissent supposer que la prise de décision communautaire peut générer

Si nous voulons synthétiser ces observations en les schématisant, nous pouvons dresser, d'après le ou les pivots principaux de décision le tableau suivant :

La France fut le pivot de décision important avec l'appui de la Commission dans l'élaboration de l'accord de Yaoundé I et II, dans les négociations Dillon, Kennedy, pour les aspects agricoles et industriels des négociations Kennedy et plus tard, pour l'accord entre la CEE et la Tunisie et le Maroc, l'Espagne. De plus, comme un des principaux pivots de décision, elle a largement orienté le compromis communautaire dans l'accord entre la CEE et le Nigéria, celui entre la CEE et Israël, ainsi que l'élargissement de la CEE. Elle a par ailleurs joué un rôle déterminant dans le renforcement de la position du Conseil et du COREPER dans la prise de décision communautaire en matière de relations extérieures ; cela au détriment de la Commission.

De son côté, l'Italie, comme le pays communautaire le plus concerné par les relations que la CEE a établies avec les pays méditerranéens — la Grèce, la Turquie, Israël, et par la suite l'Espagne, la Tunisie, le Maroc, etc. — fut le pivot central dans la définition de la position commune sur les produits méditerranéens. Elle appuya la France et joua ainsi un rôle décisif dans l'orientation des travaux concernant les négociations Dillon, les négociations Kennedy et notamment l'EAMA.

La RFA et les Pays-Bas furent le pivot central dans l'ouverture de la Communauté vers les pays de l'Afrique anglophone, — le Nigéria, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda — ils jouèrent un rôle déterminant dans l'élaboration de l'accord entre la CEE et Israël d'une part et dans l'élargissement de la CEE. De plus, ils furent constamment un élément modérateur dans l'élaboration de la position commune sur les divers aspects des négociations Kennedy, et un appui pour le maintien du rôle de la Commission dans la prise de décision communautaire en matière de relations extérieures.

La Commission fut le moteur et l'inspiratrice des actions communautaires par ses propositions concernant tous les accords négociés

ralement s'expliquer par la formation de coalitions. Ce qui n'est pas exact dans le fonctionnement interne de la CEE. Une application de la théorie de coalition aurait amené la prise de décision communautaire en matière de relations extérieures à un ralliement de tel pays ou de tel groupe de pays à l'autre pays ou groupe de pays pour définir une position commune, mais en fait la position minoritaire de l'Italie, de la France, qui est devenue celle de la Communauté dans le compromis final ne pouvait plus s'expliquer par la théorie de coalition, mais au contraire par des échanges successifs de concessions sur des aspects divers.

entre la CEE et le ou les pays tiers. Elle déploya ensuite ses efforts pour dégager une position commune en rapprochant les points de vue divergents des Etats membres. Dans la majorité des cas étudiés, la position commune est assez souvent définie entre le point de vue défendu par la France et l'Italie et celui de la RFA et des Pays-Bas, d'autre part, avec un double effort d'arbitrage du Luxembourg et de la Belgique, et celui de la Commission.

Il en découle qu'il serait illusoire et même irréaliste d'imaginer une politique économique extérieure de la CEE avant qu'il n'y ait au préalable un minimum de coordination ou de rapprochement entre les politiques nationales.

Enfin, à moins de réaménager profondément le système institutionnel qui fut conçu vers 1955, ils nous est difficile d'imaginer que la structure actuelle de la CEE puisse pleinement remplir son rôle dans un domaine aussi complexe que les relations extérieures, c'est-à-dire sans une délégation de pouvoirs à un organe permanent dont la principale tâche serait d'assumer tout au long de l'année les responsabilités communautaires. Autrement, la CEE ne pourra à notre avis sortir du marasme actuel, caractérisé par une absence permanente de décisions politiques en matière de relations extérieures et par une activité constante afin de résoudre les problèmes quotidiens.

Le système créé par la CEE en matière de relations extérieures présente autant d'avantages que d'inconvénients.

A. — *Les inconvénients du système communautaire.*

1^o Dans la deuxième partie de cette étude, nous avons constaté que les relations extérieures de la CEE se développent sur trois domaines complémentaires : le domaine étatique, le domaine contigu et le domaine communautaire, pour lesquels les compétences respectives de la CEE et des Etats membres n'ont pas été jusqu'à présent clairement définies par la CEE (3). En outre, la pratique de la CEE n'a pas été constante puisque sa progression a été régulière dans les domaines agricole et économique et pour l'élaboration des différentes politiques communautaires (4), alors qu'elle a été pour le moins irrégulière en matière de relations extérieures.

(3) En cette matière, l'arrêt de la Cour sur l'affaire AETR a tranché en partie cette question.

(4) Doc. du PE, 115/1968-1969, p. 24 : « Une politique communautaire supposerait que les institutions de la Communauté décident seules des mesures à prendre et les imposent aux

Autrement dit, la CEE, par un système progressif sur le plan interne et grâce au transfert de certaines compétences nationales vers le centre communautaire de décision, est arrivée à une politique harmonisée ou commune, ou tâche d'y arriver, ce qui est loin d'être le cas en matière de relations extérieures. Il n'y a eu en fait aucun effort d'harmonisation ou de rapprochement entre les politiques étrangères et économiques des Etats membres malgré l'existence de la CEE depuis 1958. Il est d'autant plus frappant de constater que la CEE n'a même pas pu encore définir clairement les divers aspects de ses relations économiques extérieures : il suffit de rappeler l'absence complète de coordination qu'il y eut entre les aides fournies par les Etats membres aux pays en voie de développement et l'aide fournie par la CEE. Autre exemple, les divers accords conclus avec des pays méditerranéens, à l'exception de l'Albanie et de la Libye, peuvent laisser croire que la CEE est arrivée à élaborer une politique méditerranéenne. Or ce n'est pas le cas puisque la CEE n'a pas encore défini sa politique ou ses objectifs et, surtout, n'a même pas discuté le rapprochement des politiques nationales à l'égard des pays méditerranéens. Sans un tel effort, il est difficilement concevable que la CEE ait une politique méditerranéenne et les Etats membres en aient une autre. Pour l'instant, il n'existe qu'un simple réseau d'accords entre la CEE et les pays méditerranéens et non une politique communautaire.

2° Pragmatique et simple en apparence, le système adopté par la CEE est en fait extrêmement lent et très complexe dans son fonctionnement : pendant la période étudiée, la CEE s'est refusée à définir une conception globale ou une orientation politique qui permette aux Etats membres de commencer à harmoniser leurs politiques nationales en fonction de la conception communautaire, et aux Etats tiers du même niveau économique et de la même région d'obtenir à peu près le même type de traitement. Non seulement la CEE n'a pu réaliser cette tâche mais, de plus, elle est tombée dans le piège qu'elle voulait éviter à tout prix : conclure des accords d'association avec des pays tiers non européens comme Israël, ce qui créait un précédent à son désavantage pour tous les pays qui voudraient conclure avec elle des accords semblables. Une telle position fut essentiellement motivée par

Etats membres qui seraient dessaisis de tout pouvoir dans le secteur intéressé. Une politique commune, au contraire, suppose que les Etats membres agissent sur la base d'une réglementation élaborée par la Communauté, en poursuivant de la même manière, les mêmes objectifs. »

le peu de progrès réalisé en PCC et surtout pour ce qui touche à la consolidation interne. En outre, ces accords lui semblaient dangereux du fait qu'ils pouvaient limiter dans l'avenir sa liberté d'action. Mais par la suite, et sans qu'elle puisse définir sa PCC, elle dut conclure des accords d'association et des accords commerciaux avec divers pays méditerranéens afin de supprimer la discrimination réelle qu'elle avait créée en concluant ses premiers accords avec des pays de la région. Autrement dit, divers pays furent presque forcés de rechercher les mêmes types d'arrangement afin de s'éviter un traitement discriminatoire de la part de la CEE — la plus grande puissance commerciale du monde. Mais cela a entraîné la CEE dans un système très compliqué, puisqu'elle doit négocier à intervalles réguliers des accords identiques ou semblables avec les pays du bassin méditerranéen ou d'autres pays tiers avec qui elle a conclu des accords commerciaux, et du fait que ces accords doivent être prorogés ou modifiés à la suite de l'élargissement de la CEE.

3° Depuis 1961, la CEE a conclu toute une série d'accords d'association ou d'accords commerciaux et a ainsi créé de très nombreux organes comme les conseils d'association, les comités d'association ou les comités mixtes sur une base paritaire. Il s'agit cependant de savoir jusqu'où ce processus de multiplication d'accords et de création d'organes paritaires peut se poursuivre sans déboucher sur une paralysie totale des institutions et des prises de décisions. Du fait que ce processus est très complexe, il deviendrait avec le temps si lourd et si compliqué que la CEE serait obligée de prendre une autre orientation : réunir les mêmes types d'accord dans le cadre d'une seule institution régionale ou dans le cadre d'un accord régional, etc.

4° Le système institutionnel créé par ces accords est fondé sur un faux bilatéralisme où la CEE et le pays tiers constituent les deux parties. Mais ce bilatéralisme est fictif puisque le pays tiers non seulement n'a pas un poids économique et commercial qui puisse se comparer avec celui de la CEE, mais, de plus, il n'a aucun moyen de faire entendre sa voix dans le processus communautaire de prise de décisions, alors que les décisions prises peuvent éventuellement avoir une influence directe ou indirecte sur ses relations commerciales et économiques. Au sein de cette institution bilatérale, la CEE a tellement de poids qu'elle peut, malgré le principe de l'unanimité, prendre la décision qu'elle voulait. La CEE peut en effet utiliser tellement de pressions économiques, politiques et autres, que l'Etat tiers est en fin

de compte obligé d'approuver la décision communautaire afin de pouvoir conserver ses avantages acquis sur le plus grand marché commercial du monde.

5° En matière de relations extérieures, la position de la CEE est assez souvent qualifiée de rigide et de très peu mobile. La CEE est en effet rarement en position de faiblesse devant un pays tiers, et un compromis réalisé au sein des Six ne peut offrir plusieurs choix à son interlocuteur si celui-ci refuse l'offre communautaire. De ce fait, et plus encore du fait de la complexité de son processus de prise de décisions, la CEE ne peut définir rapidement sa position selon l'avancement des négociations. Toute modification d'un mandat de négociation communautaire exige de remonter la filière communautaire et celle des Etats membres, avec tous les risques que cela comporte. De telles difficultés constituent à la fois un avantage et un inconvénient pour la CEE et son interlocuteur puisque, pour éviter de telles complications, le pays tiers se montre plus disposé à épouser la thèse communautaire, ce qui favorise indéniablement la position de la CEE. Mais une telle rigidité offre rarement une marge de négociation au négociateur de la CEE, ce qui présente pour elle de grands inconvénients.

6° Les décisions en matière de relations extérieures, comme la plupart des décisions communautaires, sont difficiles à prendre et difficiles à comprendre puisque le compromis global échappe à toute interprétation normale : une décision ou un compromis sur la question du tabac, par exemple, s'explique par un engagement pris dans le domaine de l'huile végétale, etc. De plus, une concession accordée par tel Etat membre sur le plan externe s'explique parfois par d'autres concessions internes. Par ce jeu très élaboré, les décisions communautaires deviennent difficiles et complexes, tant pour leur compréhension que pour leur exécution uniforme.

B. — *Les avantages du système communautaire.*

1° Les premières négociations que la CEE en tant que telle a menées sur le plan tarifaire et sur le plan bilatéral ont constitué un apprentissage et une expérience pleins d'enseignements non seulement pour les Etats membres mais aussi pour les organes communautaires et les pays tiers.

Lors des premières négociations, les organes communautaires (le

Conseil ainsi que la Commission) sont systématiquement passés d'un extrême à l'autre. Dans les négociations avec la Grèce, la Commission a rempli son rôle de négociateur comme elle l'entendait et sans tenir compte du comportement assez réservé de l'Italie. De ce fait, l'accord paraphé dut subir une toilette juridique très importante et donna lieu à plusieurs protocoles internes, ce qui poussa le Conseil à adopter une attitude plus prudente par la suite. Lors des négociations avec la Turquie, la Commission proposa, après les conversations exploratoires, un accord semblable à celui de la Grèce, mais sans avoir au préalable examiné la situation économique de la Turquie. C'est le Conseil qui dut ensuite donner à ces négociations une orientation plus réaliste. Dans les négociations de compensation et dans les négociations Dillon, le Conseil, à cause de l'exemple de la Grèce et surtout par manque d'expérience, agit par contre avec une prudence extrême, ce qui gêna les PC et leur négociateur, la Commission. Ces quelques exemples montrent les difficultés avec lesquelles les Etats membres confièrent à la Commission la défense de leurs intérêts tarifaires et commerciaux. En fait, cette expérience communautaire remettait en cause des habitudes et des règles bien établies au sein de chaque Etat membre. Le passage progressif du système national vers un système communautaire en formation ne pouvait donc se faire sans difficultés et sans une période d'apprentissage. De cette façon, tant les Etats membres que les organes communautaires ont pris une certaine habitude de ce nouveau système qui, malgré les défauts examinés ci-dessus, constitue pourtant un pas important quoique insuffisant, vers la mise au point de l'unité communautaire.

2° Comme les différents cas examinés nous l'ont montré, la Communauté négocie dans ce système avec ses cartes sur la table du fait que sa position ou le mandat de négociation sont définis par le Conseil et immédiatement connus de son interlocuteur. Autrement dit, la position communautaire n'a aucun secret pour l'Etat tiers, qui de son côté conserve ses atouts jusqu'à l'ultime phase des négociations. Au sein de la CEE, tous les intéressés connaissent donc avant même l'ouverture des négociations et avec plus ou moins de précision le mandat, la position et la tactique qui sont définis par le Conseil. Cette particularité assez singulière du système communautaire favorise indéniablement l'interlocuteur de la CEE au détriment de celle-ci puisque l'Etat tiers connaît parfaitement la position communautaire et peut modifier en conséquence sa tactique de négociation. Par

ailleurs, c'est rarement la CEE qui demande des avantages dans les négociations, mais c'est bien souvent elle qui en offre. En outre, son mécanisme de décision, compte tenu de sa lenteur, ne lui permet pas d'être assez dynamique pour pouvoir adapter rapidement sa position à l'avancement des travaux. Tout cela explique qu'elle soit constamment l'objet de diverses pressions qui compliquent sa situation et la condamnent à adopter une position relativement rigide et une stratégie très peu souple qui la défavorisent considérablement.

3° Le système que la CEE a pratiqué pendant la période considérée ne lui a pas permis d'assurer une unité permanente et constante face à l'extérieur, mais lui a offert par contre la possibilité d'accroître sur le plan international sa capacité de négociation. Lorsqu'elle a défini une position et qu'elle la maintient, la CEE, en tant que première puissance commerciale du monde, exerce par son envergure commerciale une influence considérable sur les travaux, ce qui peut parfois l'amener à imposer son point de vue à son interlocuteur. La CEE est donc en mesure de jouer sur le cours des négociations et de les influencer, et la position qu'elle présente à son interlocuteur, le pays tiers, est le plus souvent à prendre ou à laisser.

4° Ce système pousse assez souvent les Etats membres à définir une position commune qui permette à la CEE de s'engager dans les négociations, ce qui permet de clarifier et de préciser la position des Etats membres à l'égard des problèmes négociés et également de chercher des solutions dans le sens défini par le Conseil. Du point de vue des Etats membres, la Communauté défend mieux leurs intérêts nationaux du fait que leur poids individuel sur le plan international ne peut se comparer à celui de la CEE. Une décision communautaire a donc de fortes chances d'être mieux entendue et d'être mieux respectée sur le plan international. Mais si leurs divergences de vues empêchent les Etats membres de définir une position commune, cela va à l'encontre des intérêts communautaires et des intérêts des Etats membres : la Communauté, par absence de décision, reste dans ce cas immobile et paralysée — et donc inefficace — sur le plan international.

5° Dans le système paritaire créé dans les accords conclus entre la CEE et des pays tiers, l'unité communautaire apparaît plus homogène et plus cohérente, sans qu'il y ait de distinction entre le Conseil et la Commission d'une part, et entre les Etats membres d'autre part. Il en découle que, malgré une apparence d'égalité entre les parties

contractantes, il existe en réalité une inégalité de fait, puisque la CEE par son poids et par sa taille, et qu'elle le veuille ou non, influence la prise de décision paritaire.

* * *

Les avantages et les inconvénients du système communautaire nous prouvent que la CEE n'a pas su jusqu'à présent former son unité sur le plan extérieur. Par manque de coordination entre les politiques étrangères nationales des Etats membres, et notamment par manque de volonté politique dans la défense des intérêts communautaires, la CEE est loin d'agir comme une unité politique sur le plan international. Enfin, en matière de relations extérieures, la Communauté n'a pas encore réalisé une unité d'action mais bien une « diversité dans l'action ».

ADDENDUM (1)

Depuis la fin de la période transitoire, une série d'événements importants semble indiquer, sinon témoigner, d'une évolution dans la conception de la CEE en matière de relations internationales. Ces signes sont assez nombreux, citons pour mémoire la première partie du mémorandum complémentaire de la Commission sur la personnalité extérieure de l'Europe, le mémorandum de la Commission en ce qui concerne la politique communautaire de coopération au développement, les suggestions de la Commission sur la politique globale méditerranéenne, et surtout l'intense activité de la CEE (2) dans le domaine des relations extérieures qui a conduit cette dernière « à une réflexion juridique approfondie sur l'étendue et les modalités d'exercice des compétences externes de la CEE » (3).

D'après la Commission, les compétences externes de la CEE ne se limitent pas au domaine commercial et au domaine de l'association et à toutes les autres matières ayant fait l'objet, sur le plan interne, de dispositions normatives communes. La méthode la plus appropriée pour la mise en œuvre d'une politique commune n'est pas d'adopter une réglementation à l'intérieur de la Communauté, ensuite de conclure des accords avec des pays tiers, mais de passer tout de suite à une action conventionnelle en vue de régler l'ensemble du problème par un accord avec le pays tiers. Par ailleurs, la Commission constate que les compétences communautaires en cette matière sont très variées et évolutives, mais certains problèmes pratiques et d'interprétation restent à résoudre. Ces différents efforts entrepris par la Commission nécessitent en eux-mêmes une partie plus substantielle, un chapitre entier ; ce n'est pas l'objectif de cet addendum, nous voulons simplement faire une mise à jour de quelques cas déjà examinés et présenter quelques aspects nouveaux de la participation de la Communauté élargie dans les relations internationales. Nous examinerons successi-

(1) Cet addendum est une mise à jour de la deuxième partie.

(2) Par l'intense activité de la CEE en matière de relations internationales, nous entendons les négociations multilatérales commerciales, la négociation monétaire internationale, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la négociation tendant à l'élargissement des CE, la Conférence sur la Coopération économique internationale et les divers accords conclus avec des pays africains des Caraïbes ou des îles du Pacifique (ACP), des pays méditerranéens et des pays de l'Amérique latine.

(3) *Septième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 479; *Neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 304.

vement la représentation de la CEE, le comportement de la Communauté élargie dans la négociation multilatérale — CEE avec les pays africains et des Caraïbes et des îles du Pacifique — et dans la négociation bilatérale — avec les pays méditerranéens. Nous nous proposons de poursuivre le plan général.

Deuxième partie :

CHAPITRE PREMIER.

Domaine communautaire

1. — REPRÉSENTATION DE LA CEE.

En matière de représentation de la CEE, il y a très peu de changements depuis la fin de la période transitoire. Le nombre de pays qui ont établi des relations diplomatiques avec la CEE a passé de 104 à 108 en 1977 (4). Nous observons surtout que les pays tiers qui avaient déjà établi des relations diplomatiques avec une seule des trois Communautés (CEE, CECA, CEEA) élargissent leurs représentations vers les autres Communautés. En revanche, il n'y a pas de changement significatif dans la représentation active de la CEE. Entre-temps la CEE a ouvert trois nouveaux bureaux de presse et d'information, à Athènes (Grèce), à Ankara (Turquie) et le dernier à Tokyo (Japon).

En février 1976, une délégation de la Communauté a été créée à Ottawa, elle comprend un service de presse et d'information. Jusqu'à présent, le Canada est le troisième pays où une délégation ait été accréditée — les deux autres sont aux Etats-Unis et au Japon. Il existe aussi des délégations auprès des NU à New York, de l'OCDE à Paris et du GATT à Genève, ainsi qu'une délégation régionale en Amérique latine.

Dans ce même cadre, il faut signaler la démarche officieuse faite à Copenhague, en août 1973, par M. Fadeev, secrétaire général du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), auprès du ministre

(4) En 1971, 57 missions accréditées auprès de la CEE sur 91 étaient accréditées auprès des 3 Communautés, 33 uniquement auprès de la CEE, 1 auprès de la CEE et de la CECA, en 1973, 69 sur 97 sont accréditées auprès des 3, 27 auprès de la CEE et 1 auprès de la CEE et de la CECA. En 1977 le nombre des missions accréditées auprès des CE est de 108 dont 84 auprès des trois Communautés, 23 auprès de la CEE et une auprès de la CEE et de la CEEA.

danois des affaires étrangères. La portée de cette démarche a été examinée par le Conseil en septembre 1973, qui a fait connaître à M. Fadeev, par l'intermédiaire de l'ambassadeur danois à Moscou, que « si le CAEM désirait approcher la Communauté, la Commission était prête à recevoir toute communication ou démarche en la matière » (5).

Par la suite, l'invitation faite par le secrétaire général du Conseil d'assistance économique mutuelle au président de la Commission (6) a donné la possibilité à une délégation de la Commission de discuter à Moscou en février 1975 le rapport de la CE avec le CAEM (7). Quant aux résultats réels de ce premier contact officiel, nous constatons que les deux délégations sont restées sur leur position de départ, sans pouvoir aborder les problèmes de fonds puisque la délégation du CAEM ne disposait pas de pouvoirs de négociation.

En février 1976, le président Weiss, au nom du CAEM a proposé au président du Conseil de ministres de la CEE la conclusion d'un accord entre les deux blocs. A cette occasion, le Conseil a rappelé que, par son offre de novembre 1974, la Communauté avait manifesté sa volonté d'entamer des négociations avec chacun des pays membres du CAEM. En effet, le Conseil a mis au point un schéma d'accord cadre indiquant les orientations d'éventuels accords commerciaux entre la Communauté et les pays à commerce d'Etat. Une divergence de vues fondamentales existe, néanmoins, entre les deux parties, alors que le CAEM semble voir dans ce schéma un cadre idéal pour des accords entre les pays du CAEM et les divers Etats membres des CE ; de son côté la Communauté considère que ce schéma d'accord doit être la base des accords entre les pays du CAEM et les CE en tant que telle. Ce schéma relativement simple envisageait des accords commerciaux non préférentiels à long terme comportant, sur une base de réciprocité, des avantages et des obligations équivalents. Les parties pouvaient y exprimer leur résolution d'établir leurs relations commerciales sur une base permettant de créer dans des conditions favorables leur développement.

Par ailleurs, la recommandation de la Commission de créer une

(5) *Septième Rapport général sur l'activité des CE*, p. 466; *JOCE*, C 158, 17 décembre 1974.

(6) Voir détail dans *Le Monde*, 29-30 septembre 1974. Après le contact de M. Fadeev en août 1973, « le numéro 3 de la Commission économique du parti communiste soviétique vient à Bruxelles prendre contact très discrètement auprès de la Commission », en juillet 1974... M. Fadeev, secrétaire général du COMECON, vient d'adresser une lettre à la Commission de Bruxelles, invitant le président Ortoli à venir à Moscou pour délibérer des problèmes que posent les relations entre la Communauté et le COMECON.

(7) Voir détail dans *Le Monde*, 9-10 février 1975. TOMSA, Branko, « *La Politique commerciale commune de la CEE et les pays de l'Europe de l'Est* », Bruylant, Bruxelles, 1977.

banque européenne d'exportation n'a pas reçu un accueil favorable de la part de tous les Etats membres. La Belgique, l'Italie, le Danemark et les Pays-Bas sont favorables au projet. L'Irlande et le Royaume-Uni ont exprimé quant à eux des doutes sur l'efficacité du nouvel instrument communautaire. Enfin, la France et l'Allemagne ont pris résolument position contre le projet. La question des crédits accordés sur une base bilatérale par les Etats membres des CE, aux pays à commerce d'Etat devrait être réglée dans un cadre plus vaste et par des discussions bilatérales. Après 1970, nous observons une lente évolution de la politique soviétique envers le Marché commun. Ce changement dans l'attitude de l'URSS (8) à l'égard de la CEE nous paraît être le résultat d'une double évolution. La première s'est produite au sein de la CEE. Le Conseil des ministres, lors de sa réunion de mai 1974, a mis fin à une hésitation ancienne concernant l'organisation des relations commerciales entre la CEE et les pays à commerce d'Etat. Le Conseil a rappelé que dorénavant toute négociation commerciale doit être menée par la Communauté. Si un pays à commerce d'Etat le demande, la Commission est disposée à engager de telles négociations avec lui. En outre, le Conseil a mis au point, sur proposition de la Commission, une procédure de consultation pour les accords de coopération des Etats membres avec des pays tiers. Une telle consultation sur un problème qui ne relève pas de la compétence communautaire permettrait aux Etats membres de rapprocher leur politique nationale en évitant toute concurrence déplacée entre les Etats membres de la CEE sur un même terrain. Et plus tard en 1975, un avis de la Cour comporte d'importantes précisions quant à l'étendue des compétences de la Communauté dans le domaine de la politique commerciale — des crédits à l'exportation — (9). La seconde évolution est constatée depuis plusieurs années au niveau des pays à commerce d'Etat : la Pologne, la Hongrie, la Roumanie ont déjà signé plusieurs arrangements commerciaux sur les produits agricoles avec la CEE, en forme d'accord simplifié. De plus, la Roumanie a officiellement demandé son inclusion dans la liste des pays bénéficiaires du système des préférences généralisées (10). De l'autre côté, la déclaration de M. Brejnev en mars 1972, la démarche du secrétaire général du CAEM, ainsi que celle du numéro 3 de la Commission

(8) Voir de la SERRE, Françoise, « La CEE et l'Europe de l'Est », dans la *RFSP*, vol. XXIV, n° 6, décembre 1974, p. 1237 et suiv.

(9) *Bulletin des CE*, mai 1974, p. 85, *JOCE*, C/268 du 22 novembre 1975.

(10) *JOCE*, L 208, 30 juillet 1974.

économique du parti communiste soviétique à Bruxelles témoignent d'un changement dans le comportement de ces pays à l'égard de la CEE.

2. — PARTICIPATION DE LA CEE

AUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE.

A. — CONFÉRENCE.

La participation de la CEE à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui ne réunit que des Etats (11) et non des groupements économiques, politiques ou militaires, constitue un succès politique et diplomatique très important. En ce sens que parmi les Etats membres, la France qui défendait le caractère strictement intergouvernemental de cette conférence voulait éviter toute impression de négociation de bloc à bloc (12). Mais d'un autre côté, les travaux préliminaires menés par le comité économique de l'OTAN sur les questions économiques et commerciales (13) ont créé quelques doutes chez les Etats membres de la CEE par le simple fait que dans l'OTAN l'influence américaine est prépondérante, de plus les intérêts européens sont différents de ceux des Etats-Unis. C'est pourquoi le Conseil des ministres lors de sa réunion de mai 1972 a décidé que l'avis de la Commission pouvait être sollicité sur les affaires relevant de la compétence communautaire (14). Mais en fait, cette décision ne

(11) Les 34 pays participant à cette conférence sont : République Fédérale d'Allemagne, République Démocratique allemande, Etats-Unis d'Amérique, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Saint-Siège, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie.

(12) Doc. du PE, 485/74, p. 20 : « Bien que le gouvernement allemand ait, à un moment donné, proposé que la Communauté soit « associée comme il convient » à la CSCE en tant qu'entité distincte, le gouvernement français s'opposa à cette initiative. En conséquence, en vertu de décisions prises le 11 septembre 1973 à Copenhague par les ministres des affaires étrangères des Neuf, et le 20 septembre 1973 à Bruxelles par le Conseil de la CEE, des représentants de la Commission de la CEE ont été intégrés à la délégation du pays assurant la présidence du Conseil des Neuf afin de présenter le point de vue de la Communauté. »

(13) *Le Monde*, 19 septembre 1972 : Les services de l'OTAN ... ont à peu près rédigé une bonne trentaine de fiches concernant les problèmes précis susceptibles d'être évoqués lors de la conférence. Les fiches sont conçues sur un modèle à peu près unique. Pour chaque problème les experts de l'OTAN, après avoir décrit l'état de la situation, analysent les possibilités d'évolution, s'interrogent sur les objectifs des Soviétiques, sur l'intérêt des pays de l'alliance, sur les résultats à atteindre et, éventuellement, présentent des suggestions sur la tactique à suivre.

(14) *Le Monde*, 19 septembre 1972; *Septième Rapport général sur l'activité des Commu-*

résolvait pas la participation éventuelle de la CEE à cette conférence comme telle, ni sur le plan juridique ni sur le plan institutionnel. Le seul principe retenu lors des réunions préparatoires a prévu un système assez souple pour la participation, sinon l'association, de la CEE à ces travaux. Ainsi, le pays assumant la présidence du Conseil pouvait intervenir au nom des Neuf pour faire connaître le point de vue de la CEE, les représentants de la Commission pouvaient faire partie de la délégation nationale exerçant la présidence du Conseil des CE (15). Cette solution est devenue une nécessité pratique à partir du moment où les travaux menés par les Etats membres se heurtaient à des divergences sur certains points des propositions effectuées par l'OTAN. L'essentiel des travaux préparatoires des Neuf en vue de la CSCE s'est effectué dans le cadre du comité politique de la CSCE (16) des Etats membres des CE qui a créé à cet effet une sous-commission de fonctionnaires chargée d'étudier les aspects politiques de la préparation de la CSCE ainsi qu'un groupe *ad hoc* au sein duquel est représentée la commission qui s'est attachée aux aspects économiques. Ce comité politique et sa sous-commission ont coordonné des positions concernant les questions de sécurité et les contacts culturels et humains (17), c'est-à-dire toutes les questions qui n'entraient pas dans la deuxième corbeille. La Commission, de son côté, a présenté deux rapports aux Etats membres sur la coopération économique. Le COREPER a créé un groupe *ad hoc* pour examiner les rapports de la Commission sur la coopération économique : le groupe *ad hoc* créé au sein du comité politique qui ne comprenait que les chefs de délégations des Etats membres participant à la CSCE essayait de rapprocher les positions des Neuf sur les questions relatives à la sécurité en Europe, la coopération dans les domaines humanitaires et autres, sur le lieu de la conférence, d'abord à Helsinki et ensuite à Genève.

Les Neuf, au sein de la coopération économique, ont répertorié quelques sujets importants comme la coopération industrielle, l'amélioration des contacts d'affaires dans les pays de l'Est, le perfectionnement du système d'arbitrage en usage dans les pays de l'Europe

nautés, p. 48 et 65; de l'ECOTAIS, Yann, « Le volet économique de la Conférence européenne de sécurité et de coopération », *RMC*, n° 159, novembre 1972, p. 702 et suiv.

(15) Voir de la SERRE, *op. cit.*, p. 1245 et suiv.; Doc. du PE, 485/74, p. 20.

(16) Doc. du PE, *op. cit.*, p. 20.

(17) Dans la CSCE, il y a trois corbeilles : la première concerne les questions relatives à la sécurité en Europe, la deuxième traite la coopération économique dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement, la troisième s'occupe de la coopération dans les domaines humanitaires et autres.

de l'Est pour le règlement des litiges commerciaux avec des ressortissants étrangers (18).

Les Neuf ont ensuite admis que la Commission puisse participer aux travaux de consultations entre les Neuf à Helsinki. Ainsi, dans la deuxième phase de cette conférence, ouverte en septembre 1973 à Genève (19), les représentants de la Commission figuraient sur la liste de la délégation de l'Etat membre assumant la présidence du Conseil de façon distincte et avec l'indication de leur fonction auprès de la Commission (20). Pour assurer une définition harmonieuse des points de vue communs au sein des deux organisations — CEE et l'OTAN — les Neuf sont convenus que des membres de leur délégation nationale au Conseil de l'Atlantique-Nord qui s'occupent, au sein de ce Conseil, de problèmes concernant la CSCE, les représentent dans les réunions du Comité politique de la Communauté et dans celles de sa sous-commission et de son groupe *ad hoc*, dans le cadre de la procédure de coopération politique, les délégations étant toutefois dirigées par ceux qui ont la responsabilité de ces questions dans les capitales nationales.

Dans la deuxième phase de la conférence, on a pu parfois observer un certain relâchement de la cohésion communautaire dans la corbeille I et III : notamment dans les domaines des mesures de confiance militaire, des droits quadripartites sur l'Allemagne, sur le mini préambule sur les contacts humains. En revanche, dans le domaine de l'information et la réunion des familles, l'unité de vue a été plus grande.

La coopération des Neuf a généralement fonctionné de la manière suivante :

Dans la corbeille I (sécurité), les Neuf se sont répartis les rôles. Des propositions ont été faites par une délégation sur chacun des principes. Le tout étant fondé sur la proposition française.

(18) *RMC, op. cit.*, p. 708.

(19) Les Neuf semblent montrer une certaine cohésion dans cette conférence, grâce aux réunions régulières qu'ils tiennent entre eux. En effet, les Neuf se réunissent d'abord entre eux pour rapprocher leur point de vue, ensuite les Neuf avec les Six autres de l'OTAN font une deuxième réunion pour harmoniser la position des quinze sur les divers groupes de travail où se réunissent cette fois tous les pays participant à cette conférence.

(20) *Septième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 49 : Le président en exercice du Conseil a précisé lors de la séance de l'ouverture de la conférence à Helsinki que «... le projet de mandat pour la commission économique englobe des sujets qui sont de la compétence de la CEE, à laquelle appartiennent neuf Etats qui participent à la CSCE... En même temps, j'attire l'attention des participants sur le fait que, selon les sujets, la Communauté pourra être impliquée selon ses compétences et procédures propres dans les travaux futurs de la conférence et que les réalisations éventuelles résultant de négociations sur ces sujets dépendront d'un accord avec la Communauté... ».

Dans la corbeille II (économie) l'unité des Neuf s'affirmait dans la plupart des travaux de cette commission, du fait que les problèmes traités relevaient généralement de la compétence communautaire.

Dans la corbeille III (échanges d'informations et contacts humains) les Neuf ont institué dans chacun des groupes des chefs de file, dont les rôles sont bien répartis. Par exemple, la France s'est particulièrement consacrée aux problèmes culturels, l'Italie aux questions humanitaires (mariages), la Grande-Bretagne à l'information.

Lorsque les Neuf se mettaient d'accord sur un point, le représentant du pays de présidence exposait leur position. Mais, les Neuf, après lui, pouvaient individuellement prendre la parole.

L'acte final de cette conférence a été signé, au nom de la Communauté, par le président en exercice du Conseil et les chefs d'Etat ou de gouvernements des 35 Etats participants. A cette occasion, M. Moro fait, au nom de la Communauté, une déclaration dans laquelle il attire l'attention sur le fait qu'il a signé l'acte final en sa double qualité comme le représentant de l'Italie et le président en exercice du Conseil de la CEE. — Ce fait fournit aux autres participants l'assurance que les conclusions de la conférence seront mises en œuvre par la Communauté dans les matières qui relèvent ou relèveront ultérieurement de leurs compétences. Il a déclaré en même temps que les Etats membres des CE considèrent que les résultats de la conférence n'entravent pas le processus d'unification européenne tel qu'ils entendent librement le poursuivre.

La participation des représentants de la Commission aux travaux de la deuxième corbeille n'a pas officiellement soulevé des protestations des autres participants. Au début de la seconde phase, la participation de la commission aux travaux de la deuxième commission a donné lieu à un nombre limité de protestations individuelles de la part des pays socialistes. Ainsi, la CEE a trouvé un système souple qui lui a permis de participer activement dans une conférence intergouvernementale sur des questions qui relèvent de sa compétence, sans que la CAEM puisse en faire autant.

Pour la phase actuelle des travaux — Conférence de Belgrade — même si la Communauté n'a pas pu obtenir de la conférence la reconnaissance formelle du fait communautaire. Il n'en reste pas moins vrai qu'une délégation de la Commission européenne s'est insérée dans la délégation du pays assumant la présidence du Conseil.

B. — PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ À LA CONFÉRENCE
SUR LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE (CCEI).

M. V. Giscard d'Estaing, président de la République française, a proposé en octobre 1974 la réunion d'une conférence entre pays producteurs et consommateurs de pétrole. Lors de sa réunion des 10 et 11 mars 1975, le Conseil européen a fait une déclaration sur la préparation d'une telle conférence. Les problèmes à analyser portaient sur l'énergie, les matières premières, les aspects financiers, économiques concernant les PVD.

La préparation interne des CE est assurée par le Conseil du ministre — affaires étrangères — et un comité *ad hoc* composé de représentants des Etats membres et de représentants de la Commission. Une réunion préparatoire a eu lieu en avril 1975 entre quatre pays producteurs, trois PVD non producteurs de pétrole, deux pays consommateurs industrialisés et la Communauté en tant que telle. Les participants se sont prononcés pour la convocation d'une « conférence sur la coopération économique internationale » réunissant vingt-sept pays à Paris en décembre 1975 (21). Chaque question est traitée par une commission constituée au sein de la conférence et le tout est examiné par une commission générale. L'ouverture officielle a eu lieu en décembre 1975 au niveau ministériel et les travaux ont été poursuivis avec des interruptions de février 1976 à juin 1977.

Dans la phase préparatoire, les CE ont dû discuter une requête assez particulière émanant de la Grande-Bretagne. Celle-ci désirait une représentation séparée, estimant que son pays devenant producteur de pétrole, n'avait pas les mêmes intérêts que les CE (22). De plus, la Grande-Bretagne avait une expérience séculaire en matière de l'aide aux PVD et la City est une place financière privilégiée. Ce conflit a duré plusieurs mois et finalement, c'est au Conseil européen que les Neuf ont trouvé une solution. La délégation de la Communauté a été conduite à la séance inaugurale et de la clôture, par le président du Conseil des Neuf et par le président de la Commission. Les deux porte-parole des CE — le représentant du pays exerçant la

(21) Les vingt-sept pays participant à cette conférence sont : Australie, Canada, CE, Espagne, Etats-Unis, Japon, Suède et Suisse (pays industrialisés), Algérie, Cameroun, Egypte, Nigéria, Zaïre et Zambie (PVD africains), Argentine, Brésil, Jamaïque, Mexique, Pérou, Venezuela (PVD de l'Amérique Latine), Arabie Saoudite, Inde, Indonésie, Iran, Irak, Pakistan (PVD asiatiques), Yougoslavie (PVD européen).

(22) *Le Monde*, 16 octobre 1975, 21 octobre 1975, 5 décembre 1975; *RFSP*, vol. 26, n° 4, août 1976, p. 709-744.

présidence et celui de la Commission — sont assistés par un comité de coordination où siégeaient des représentants des Etats membres et de la Commission.

Le déroulement de cette conférence nous a paru révélateur tant pour les pays industrialisés que pour les PVD. Tout d'abord, il existait trois niveaux de coordination (CNUCED, OCDE, CE). Ces trois niveaux de coordination montraient des divergences existant d'une part, entre les pays industrialisés et d'autre part, entre ces pays et les PVD. En ce qui concerne les CE, mis à part les aspects commerciaux qui ne posaient aucun problème, les autres déjà nécessitaient toute une série de consultations assez longues. En deuxième lieu, il existait une différence considérable entre l'approche communautaire et celle des Etats-Unis. Les Américains voulaient un examen « cas par cas » ; en revanche les CE étaient pour une approche par étape. Dans le premier cas, il pouvait ou non y avoir un lien organique entre les questions discutées dans chaque commission. En revanche, le second nécessitait un lien organique entre les différentes questions et selon leurs évolutions (23).

Enfin, il existait plusieurs conceptions sur l'objectif et le contenu de cette conférence. Pour les uns — une grande partie des PVD — cette conférence se situait dans le style des réunions de Bretton-Woods où sont décidés les principes, les réformes de l'Ordre économique d'après guerre. Pour les autres — dont une partie importante des pays industrialisés — cette conférence n'était qu'un commencement d'une évolution longue et difficile. Par conséquent, il n'y a pas eu de décisions, mais simplement une déclaration et un certain engagement pour l'avenir.

La Communauté proposait :

Un réexamen des relations économiques internationales pour établir des relations de solidarité et de coresponsabilité entre les pays industrialisés et les PVD. C'est pour assurer une croissance continue et équilibrée des échanges internationaux.

La réalisation de cet objectif nécessite une approche d'ensemble :

1^o Les prix des matières premières doivent être équitables et rémunérateurs en évitant les fluctuations excessives et brutales,

2^o Le développement économique des PVD doit être encouragé par

(23) Ces renseignements ont été obtenus lors de notre enquête à Bruxelles en avril 1976.

les diversifications de leur production et la stabilité de leurs recettes d'exportations,

3° Les PVD les plus pauvres méritent un traitement et une attention particulière.

4° Les pays consommateurs doivent obtenir une garantie pour la stabilité de leur approvisionnement.

Les CE recommandaient :

une coopération commerciale accrue en vue d'éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires,

une coopération industrielle en vue de favoriser l'exploitation et la transformation sur place des matières premières,

une recherche des mécanismes financiers permettant de favoriser dans un esprit de coordination la production et l'approvisionnement des matières premières,

un système d'information et de consultations sur l'évolution de l'offre et de la demande,

une série de mesures destinées à limiter les fluctuations excessives des prix par :

la stabilisation des recettes d'exportation,

la conclusion des accords par produit en créant un stock régulateur,

la création d'un fonds spécial et l'accroissement des moyens financiers compensatoires du FMI (24).

Ces suggestions ainsi que celles des PVD n'ont pas donné les résultats espérés. D'une part à cause du système adopté, selon lequel les questions examinées et les solutions envisagées dans les commissions ne peuvent pas lier la conférence, d'autre part en raison du faible poids réel des CE pour convaincre les autres pays industrialisés. Il faut toutefois ajouter que sur certaines questions l'unité communautaire était plus apparente que réelle.

Le rapport adopté à l'issue de la conférence comporte à peu près autant de points d'accords que de désaccords. Une aide spéciale d'un milliard de \$ aux PVD les plus pauvres, et le principe de l'établissement d'un fonds commun pour les matières premières figurent parmi les points les plus importants de cette conférence (25). La CCEI est

(24) La Commission a présenté plusieurs documents sur les accords par produit, la stabilisation des recettes d'exportation et sur le fonds commun.

(25) *Bulletin des CE*, mai 1977, p. 15 et suiv.

apparue comme un amorce de dialogue entre les pays industrialisés et les PVD et non comme un affrontement. Ce contact se poursuivra dans le cadre de la CNUCED, de la FAO, du PNUD, de l'ONUDI, du FMI, de la BIRD, etc.

Deuxième partie :

CHAPITRE II.

Domaine contigu

Après 1970, la CEE a conclu d'une part plusieurs accords commerciaux préférentiels avec la Suisse, la Suède, l'Autriche, la Tunisie, le Maroc, l'Algérie, la Syrie, la Jordanie, l'Israël, l'Islande, la Norvège, le Portugal, l'Égypte, le Liban et des accords non préférentiels avec la Yougoslavie, le Canada, le Mexique, et les premiers accords avec les pays de l'Amérique latine comme l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et d'autre part, des accords limités avec l'Inde, le Pakistan, la Thaïlande, les Philippines, l'Indonésie, le Sri Lanka et le Bangladesh sur le commerce de textiles de coton, les produits faits à la main, etc. Ces accords sont négociés par la Commission assistée du Comité 113 et sous les directives du Conseil. Par ailleurs, les autres accords conclus précédemment ont été complétés ou sont complétés par des protocoles additionnels en raison de l'élargissement de la CEE.

L'approche pragmatique pratiquée par la CEE entre 1958 et 1970 en matière de relations commerciales a montré ses limites et ses insuffisances (26), notamment à l'égard des pays méditerranéens.

SECTION I^{re}. — DOMAINE COMMERCIAL.

La Communauté profitant du renouvellement d'une partie de ces accords a essayé de mettre en application une approche globale et équilibrée avec les pays méditerranéens.

Les divers accords conclus entre la CEE et les pays méditerranéens ont été négociés après l'adhésion de trois membres à la Communauté.

(26) « La Commission a été en effet particulièrement sensible aux difficultés résultant de la disparité des régimes élaborés de manière pragmatique en matière d'échanges, au souci de contribuer à améliorer l'organisation des marchés et des productions, ainsi qu'à l'insuffisance des instruments commerciaux et tarifaires pour assurer une contribution efficace à un développement économique harmonieux de l'ensemble du bassin méditerranéen », voir *Sixième Rapport général sur l'activité des Communautés*, 1972, p. 273.

Cette approche pragmatique a non seulement des fondements d'ordre politique et stratégique, sur lesquels les Etats membres restent aussi divisés qu'auparavant, mais surtout des fondements d'ordre économique et commercial. Une Europe élargie qui essaie de passer de l'intégration économique à une intégration plus poussée cherche la stabilité et la sécurité dans son entourage immédiat, à savoir le bassin méditerranéen. Cette région, par ses conflits locaux et armés, devient une zone de concurrence et d'influence pour les grandes puissances. L'Europe ayant éliminé ces querelles internes et coloniales apparaît comme facteur de stabilité et de sécurité, en encourageant la détente internationale. Sur le plan économique et commercial, cette région absorbait en 1969 6,3 milliards de dollars des exportations communautaires et les importations provenant de cette région s'élevaient à 5,3 milliards de dollars pour l'Europe des Six. Dans la Communauté élargie, ce rapport est plus important encore (27). De plus, sur le plan énergétique, du moins jusqu'à 1980, l'Europe reste un marché privilégié en ce qui concerne les hydrocarbures de cette région élargie aux pays limitrophes.

D'autre part, le transfert de devises qu'effectuent plus de 5 millions de travailleurs provenant exclusivement de la région méditerranéenne, ainsi que les recettes touristiques que les millions de touristes européens laissent chaque année dans cette région, constituent une des plus importantes sources de devises de ces pays.

Enfin, l'aide totale — publique et privée — accordée aux pays méditerranéens par la CEE atteignait en 1970 1,113 millions de dollars, ce qui représente 33 % de leur aide mondiale. Ce bref tableau nous montre qu'il y a une interdépendance croissante entre les intérêts des pays de la Communauté et ceux de la région méditerranéenne ; cela nécessite une coopération étroite entre les Neuf et les pays méditerranéens. Les accords conclus par la CEE jusqu'à 1972, répondaient très imparfaitement à une telle coopération.

Ces accords partiels et limités, excepté ceux de la Grèce et de la Turquie, se basaient sur le double principe de l'équilibre entre les pays méditerranéens au niveau des secteurs agricole et industriel et sur la réciprocité des concessions. Pour assurer la libre circulation des marchandises, le désarmement tarifaire et contingentaire instaurait une zone de libre-échange limitée ou une union douanière entre la CEE

(27) Voir détail dans LOEFF, Joseph, « La Communauté élargie et l'espace méditerranéen » dans *La Politique économique extérieure de la Communauté élargie*, Bruges, De Tempel, 1973, p. 88 et suiv.

et ces pays. En matière agricole, la CEE a respecté un équilibre méditerranéen entre ses divers partenaires prenant en considération les intérêts divergents des partenaires, définis en fonction d'une de leurs productions, de leur date de commercialisation, et aussi des intérêts divergents des Etats membres. A cet égard, la CEE a largement utilisé l'instrument tarifaire, dans ces accords, qui semble perdre depuis 1971, par la mise en vigueur du régime des préférences généralisé pour les produits industriels en provenance des PVD, son importance et son efficacité pour assurer une telle coopération.

Telles sont présentées globalement les caractéristiques des accords conclus entre la CEE et les pays méditerranéens jusqu'à 1972.

Dès 1973, l'élargissement de la CEE d'une part, et l'arrivée des échéances de certains accords conclus entre la CEE et les cinq pays méditerranéens d'autre part, semblent donner une occasion unique pour la mise en pratique d'une telle coopération et d'une politique globale.

A cet égard, la Commission a présenté son point de vue au PE et ensuite sur demande du Conseil a soumis une série de recommandations en 1972 (28).

1. — LA POSITION DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE.

La Commission recommande l'établissement progressif d'une zone de libre-échange entre la Communauté et ses partenaires de la région méditerranéenne. La mise en place d'une telle politique est essentiellement liée d'une part à la définition des modalités de la démobilitation douanière et d'autre part aux conditions de l'inclusion de l'agriculture dans la zone de libre-échange. L'établissement d'une zone de libre-échange par exemple entre les trois pays maghrébins, l'Espagne, Israël et la CEE semblait impliquer que plus de 60 % des échanges agricoles entre la CEE et chacun de ces pays seraient libérés. Il faut donc faire de grands sacrifices en matière agricole. La Commission, en vue d'éviter toute perturbation de l'équilibre des marchés communautaires a suggéré que les concessions agricoles faites aux pays méditerranéens devraient comporter un engagement en matière de prix (29). Comme la situation agricole de la Communauté ne pouvait

(28) Voir *Le Monde*, 3 octobre 1972.

(29) *Ibid.* et 11 octobre 1972; voir également « L'approche globale méditerranéenne », *RMC*, n° 159, novembre 1972, p. 710 et suiv.

permettre d'accorder immédiatement ces concessions importantes sans perturber l'équilibre des Etats membres, la Commission proposait de : « pallier les insuffisances probables du volet agricole, par un volet commercial et un volet consacré à la coopération (30) technique, industrielle, financière et une coopération en matière d'emploi », cela pour permettre le cas échéant un certain rééquilibrage des charges pesant sur divers Etats membres.

Les orientations exprimées par la Commission décèlent deux aspects fondamentaux d'une telle politique. L'inclusion de plus en plus large du domaine agricole est apparue nécessaire pour aller au-delà d'une simple coopération avec la CEE ; mais il faut également prévoir une coopération plus large dans des domaines réservés jusqu'à présent aux Etats membres, comme la coopération en matière d'emploi, la coopération industrielle. Mais la mise en marche d'une telle coopération nécessitait la solution d'une série de questions extrêmement complexes : comment la CEE peut-elle concilier ces accords avec le système de préférences généralisées reconnu aux PVD ? Comment la CEE peut-elle respecter les principes du GATT et concilier sa politique méditerranéenne avec celle qu'elle essaie de mettre sur pied face aux ACP ? Pour que les accords préférentiels que la CEE envisageait de conclure puissent échapper aux critiques des Parties contractantes du GATT, il faut parvenir d'ici 1980-1985 à libérer environ 90 % du total des échanges. En matière de produits agricoles, la Commission demandait au Conseil des précisions sur les points suivants : la liste des produits agricoles dont l'importation ne pose pas de difficulté à la CEE, pour lesquels une franchise tarifaire pouvait être accordée, la définition d'une deuxième liste qui devait comprendre les autres produits agricoles pour lesquels une réduction progressive des droits de douane pouvait être envisageable.

2. — POSITION DES ETATS MEMBRES.

Le Conseil a discuté cette question plusieurs fois, en 1972 et 1973 jusqu'à l'adoption du premier mandat de négociation (31) à l'intention de la Commission, en juin 1973. Le mandat en question qui concernait les négociations de nouveaux accords préférentiels avec l'Espagne, Israël, la Tunisie, le Maroc, l'Algérie et Malte, comportait deux volets,

(30) *Ibid.*, p. 713.

(31) Le Conseil a tenu 35 séances en 1972 et 53 sessions en 1973 dont 15 séances sont consacrées aux relations extérieures, 12 et 15 à l'agriculture (en 1972 et en 1973).

l'un agricole mis au point par les ministres de l'agriculture et l'autre sur les échanges industriels et la main-d'œuvre, mis au point par les ministres des affaires étrangères. Le premier volet, c'est-à-dire le mandat sur les produits agricoles, était très limité et très insuffisant dans l'ensemble. En ce qui concerne l'Espagne et Israël, l'objectif est de bâtir une zone de libre-échange. La Communauté demandait à l'Espagne et Israël de lui consentir des préférences commerciales avec certains décalages de calendrier par rapport à celles qu'elle leur offrirait de son côté, vu le niveau de développement économique de ces deux pays. En ce qui concerne les pays maghrébins, l'objectif, sans être précisé, restait l'établissement d'une zone de libre-échange à long terme. La CEE ne demanderait donc pas à ses partenaires maghrébins de lui accorder un traitement discriminatoire par rapport aux pays tiers (32). Les principales difficultés concernent l'établissement d'une liste de concessions nouvelles à proposer aux pays méditerranéens sur les échanges de produits agricoles, le régime à appliquer aux importations de vin algérien dans la CEE et le montant de l'aide financière à accorder en faveur des pays maghrébins et de Malte (33). D'abord l'Italie et la France ont bloqué la négociation sur certains aspects de la question complexe du vin algérien. La Commission avait proposé d'autoriser l'Algérie à exporter deux millions d'hectolitres de vin environ durant cinq ans au-dessous du prix de référence. Ces deux pays ont accepté une réduction tarifaire de 75 % des droits de douanes, mais non l'importation des vins algériens au-dessous du prix de référence. Sur les oranges et les primeurs, l'Italie a accepté le principe de l'octroi de certaines concessions tarifaires aux pays maghrébins, à l'Espagne et à Israël, à condition qu'on augmente les primes de commercialisation accordées aux producteurs italiens. Certaines facilités — comme les réductions tarifaires — pouvaient être également accordées avec l'accord de l'Italie, aux producteurs de légumes et de fruits frais de ces pays. Mais ces facilités seraient valables seulement pendant la période où les exportations de ces pays ne font pas concurrence à la production communautaire, c'est-à-dire pendant quelques mois de l'année. En ce qui concerne les conserves de fruits et de légumes, le dispositif d'importation valable pour l'ensemble des Neuf n'existait pas jusqu'en juin 1973. Le premier mandat de négociation ne comportait aucun élément constructif sur

(32) *Le Monde*, 21 juin, 28 juin 1973.

(33) *Le Monde*, 21 juin 1973.

cet aspect vital pour ces pays. La CEE élaborait ensuite le dispositif nécessaire, tout en étant très attentive et limitative en matière d'importations des quatre produits sensibles — les tomates pelées, les jus de tomate, d'agrumes et les conserves de pêches. En un mot, le volet agricole est défini en fonction des intérêts italiens et français et non dans l'intérêt général de la CEE. L'élargissement de la Communauté n'a donc rien changé dans la conception de la définition de la position commune. C'est toujours le pays le plus concerné par la négociation en cours qui oriente le choix communautaire. De plus, la position prise par les Britanniques créait une complication supplémentaire. Les Anglais proposaient en effet d'appliquer un régime tarifaire particulier, sans avoir à relever le niveau des droits de douanes qu'ils perçoivent actuellement sur les produits agricoles et conserves en provenance de la région, ce qui est contraire aux principes du Marché commun. Les Pays-Bas et la France ont manifesté leur hostilité à l'égard de cette proposition très particulière des Anglais.

Finalement, après plusieurs séances de négociations et de travail du Conseil des ministres, sur le montant de l'aide financière pour les produits agricoles, sur le vin algérien, ... les Neuf sont arrivés à un compromis global.

En juin 1974, sur un compromis de la présidence — allemande — la question des vins algériens semblait trouver une solution : une certaine quantité de vin — les vins de qualité, plus 500.000 hectolitres de vin destinés à être vinés, c'est-à-dire à servir à fabriquer des spiritueux — pourrait être importée dans la CEE au-dessous du prix de référence. Les autres vins algériens bénéficiaient d'une réduction de 80 % de droits de douane perçus aux frontières en respectant les prix de référence. Ces vins ne peuvent pas être utilisés pour des coupages. Une aide financière est accordée par la Communauté pour hâter la conversion du vignoble algérien (34).

Sur l'aide financière, la France, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et la Commission ont souhaité que la CEE respecte d'abord ses engagements en faveur des pays méditerranéens et africains et ensuite envisage d'étendre son concours financier aux autres pays associables. Par contre les Britanniques, appuyés par les Danois et les Néerlandais, insistaient pour que les Neuf fixent le montant global de l'aide financière de la Communauté pour les cinq années à venir, puisqu'ils pro-

(34) Voir *Le Monde*, 12 et 28 juin 1974.

cèdent à une répartition entre pays méditerranéens, africains associés et associables (35). Finalement, la position britannique semble être acceptée comme principe. La CEE accorde une aide financière de 360 millions d'UC aux trois pays maghrébins et à Malte (36). Cette aide fait partie de l'aide financière globale de la CEE pendant les cinq années à venir. Les aspects institutionnels — Conseil d'association, la création de la Commission parlementaire mixte —, la coopération en matière scientifique, technique et d'environnement ainsi que la coopération en matière de l'emploi — l'offre communautaire a pour objet d'établir ou de garantir une non-discrimination effective entre travailleurs ressortissants des pays du Maghreb et ressortissants de la CEE, droit aux prestations en matière sociale et totalisation des périodes accomplies dans les différents pays membres — sont également prévus. La liste définitive des produits agricoles provenant de ces pays, les régimes à appliquer à ces produits, le sort des produits sensibles restaient longtemps en suspens. Ces accords de coopération ont été finalement signés en avril 1976.

En revanche, la négociation entre la CEE et Israël a pris fin avant les autres. L'accord paraphé prévoit la suppression complète des droits de douane perçus sur les importations des produits manufacturés israéliens jusqu'au 1^{er} juillet 1977. Un régime de plafond pouvait être institué par la CEE pour un certain nombre de produits limité. Israël, de son côté, supprimera les droits de douane d'ici 1980 pour les 60 % des importations en provenance de la CEE ; pour les 40 % restants, la démobilitation tarifaire s'étendra jusqu'au 1^{er} janvier 1985, si nécessaire jusqu'au 1^{er} janvier 1989.

Dans le secteur agricole, la Communauté accordait des réductions tarifaires substantielles couvrant 85 % des exportations agricoles israéliennes. Cette réduction varie selon les produits d'une part et selon les pays importateurs d'autre part, en ce qui concerne les agrumes.

Une clause évolutive permettra d'étendre l'accord à des domaines non couverts par celui-ci. Une commission mixte examinera les actions de coopération dans le domaine commercial, technologique, industriel. Les produits relevant de la CECA font l'objet d'un autre accord. Enfin, Israël a demandé l'élargissement du volet de la coopération aux aspects financiers. Cette question fait l'objet d'un autre accord.

(35) Voir *Le Monde*, 15 juin 1974.

(36) La Communauté a accordé une aide financière de 114 millions d'UC à l'Algérie, de 130 millions d'UC au Maroc, de 95 millions à la Tunisie et de 26 millions d'UC à Malte.

Par la négociation d'un protocole additionnel, la coopération entre Israël et les CE établie par la convention de 1975 a été étendue aux autres domaines. Un protocole financier, joint à ce dernier prévoit qu'un montant de 30 millions d'UC sera mis à la disposition d'Israël par la BEI au cours d'une période s'achevant le 31 octobre 1981.

Par ailleurs, la Communauté a conclu des accords de coopération avec l'Egypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban (37). Comme pour les pays du Maghreb, les accords de coopération avec les pays du Machrek reposent sur le principe d'une coopération globale c'est-à-dire sur une coopération économique, technique, financière et commerciale.

Ces positions, sommairement présentées ci-dessus, nous révèlent trois aspects fondamentaux de ces accords :

1^o La Communauté se répartit sur cette question en deux groupes de pays : les uns qualifiés de régionalistes, parmi lesquels nous trouvons surtout les quatre pays de la Communauté des Six, à savoir la France, l'Italie, la Belgique et le Luxembourg, et les autres qualifiés de mondialistes comprenant la Grande-Bretagne, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne. Dans le premier groupe, la France et l'Italie constituent pour les questions agricoles (vin, agrumes, fruits et légumes) le pivot de décision. Cette division interne ne permet pas à la Communauté de définir rapidement sa position.

2^o Secouée par les crises de l'énergie, par les crises économiques et politiques internes, la Communauté est plutôt préoccupée par ses propres difficultés que par la mise en application rapide de ces accords, qui n'est pas en soi un problème urgent pour elle, mais plutôt une fuite en avant.

3^o Une autre idée semble faire son chemin, depuis un certain temps parmi les fonctionnaires de la Communauté : ils estiment que les pays méditerranéens doivent définir leurs positions et coordonner leurs actions entre eux (38) et doivent négocier plus tard avec la Communauté. Par cette voie, les Neuf se trouveraient en face des divers groupements qui l'obligeraient à définir une politique commune. La politique méditerranéenne des CE, à l'état actuel, ne nous paraît pas

(37) Ces accords ont été rapidement conclus. Ils prévoient une aide financière de 170 millions d'UC à l'Egypte, de 40 millions d'UC à la Jordanie, de 60 millions d'UC à la Syrie et de 30 millions d'UC au Liban.

(38) Lors des négociations avec les CE, les délégations des trois pays du Maghreb ont montré une certaine cohésion à Bruxelles, la coordination et la consultation entre les chefs de mission se révélaient efficaces en matière sociale et industrielle.

définitive mais au contraire comme une étape provisoire, avant d'arriver d'ici quelques années — après son élargissement — vers une politique plus structurée et cohérente.

SECTION II. — ASSOCIATIONS.

1. — L'ASSOCIATION ENTRE LA CEE ET LA GRÈCE.

A. — *Evolution de l'association depuis 1974.*

L'association entre la CEE et la Grèce a connu des développements nouveaux à la suite des événements politiques survenus à Athènes en juillet 1974 qui provoquèrent le changement de régime politique. Le président de la Commission a adressé un télégramme au nouveau président du Conseil grec dès l'annonce du changement de régime. Plus tard, la Commission a présenté une communication au Conseil sur le développement des relations entre la CEE et la Grèce en vue de réactiver l'association. En d'autres termes, la Commission proposait d'abandonner l'application de l'accord CEE-Grèce à la gestion courante (39).

B. — *La normalisation des relations CEE-Grèce.*

Plusieurs contacts ont été établis entre la Communauté et les autorités grecques avant que la Commission présente au Conseil sa communication. La Grèce dans un aide-mémoire adressé à la Communauté précisait son point de vue sur le domaine agricole, financier et institutionnel comme suit :

Le point de vue grec concernant l'agriculture comporte deux aspects, l'un est relatif à la reprise des négociations pour l'harmonisation des politiques agricoles et le second concerne la reprise du régime intracommunautaire que la Communauté appliquait aux produits grecs, avant le gel de l'association. En ce qui concerne l'aide financière, la Grèce demande d'abord la mise à sa disposition du premier protocole financier bloqué par la Communauté en 1967 et une aide financière extraordinaire pour résoudre, en partie, les difficultés

(39) *Bulletin des CE*, juillet-août 1974, p. 26 : « La Communauté a donné à l'expression « gestion courante » le sens que seules pouvaient être appliquées les dispositions de l'accord d'Athènes qui avaient un caractère automatique ou semi-automatique, les démobilisations tarifaires liées à un calendrier précis ainsi que la négociation d'un protocole additionnel en raison de l'élargissement, pourvu qu'elle ne se borne qu'à transposer aux Neuf la gestion courante acquise aux Six ».

de la balance des paiements, et l'ouverture de négociations pour l'élaboration d'un nouveau protocole financier. Les deux derniers points importants de cet aide-mémoire grec sont relatifs à la réunion d'un Conseil d'association au niveau ministériel et la signature du protocole additionnel avec les nouveaux Etats membres.

La communication de la Commission ainsi que l'aide-mémoire grec ont été examinés par le Conseil qui exprimait sa position sur la normalisation des relations entre la CEE et la Grèce de la façon suivante (40) : le Conseil est disposé à rencontrer à tout moment les représentants du nouveau gouvernement hellénique — dans le cadre d'un Conseil d'association qui se tiendrait au niveau ministériel — qui n'a pas fait de réunion depuis avril 1967 au niveau ministériel. En effet le Conseil d'association n'a pas fait de réunion au niveau ministériel depuis le coup d'Etat en Grèce. D'autre part, le Conseil a décidé d'entamer immédiatement au sein des instances communautaires l'inventaire des problèmes posés, et la recherche des solutions acceptables par les deux parties (41).

L'organisation des élections libres et la constitution du nouveau gouvernement ont permis l'accélération de la normalisation des relations entre la CEE et la Grèce, ainsi la constitution de la délégation grecque à la commission parlementaire est devenue possible. La Communauté et la Grèce ont conclu un protocole additionnel pour étendre l'association aux trois nouveaux membres. La CEE a accordé une aide financière de 280 millions d'UC (42).

Le Conseil d'association CEE-Grèce qui travaille normalement, depuis la réactivation de l'association, examine toujours l'harmonisation des politiques agricoles de la Communauté et de la Grèce, la coordination des politiques commerciales des deux parties.

2. — ASSOCIATION ENTRE LA CEE ET LA TURQUIE.

L'association entre la CEE et la Turquie traverse depuis quelques années une crise assez grave, qui provient des difficultés économiques et politiques suivantes :

Les divers accords conclus entre la Communauté et les pays méditerranéens ont comme conséquence l'érosion progressive des marges

(40) *Le Monde*, 25 janvier 1975, et divers bulletins d'information à la presse.

(41) Voir la déclaration faite par le président en exercice du Conseil lors de la séance du PE du 26 septembre 1974.

(42) *Bulletin des CE*, janvier 1977, p. 53.

commerciales préférentielles accordées à la Turquie. Les milieux économiques et politiques turcs sont gênés par le fait que les pays du Maghreb et du Machrek — qui n'entretiennent que des relations commerciales avec les CE et qui ont été associées à celles-ci après la Turquie — ont eu droit à des avantages supplémentaires communautaires que ceux qui lui ont été accordés. La Communauté espère présenter à la Turquie de nouvelles propositions agricoles et industrielles tenant à la fois compte de l'approche globale méditerranéenne et de la situation particulière turque. La Communauté veut donner à son associée, sur une base autonome, des concessions similaires à celles qu'elle accorde sur la base du système des préférences généralisées (43).

Le déficit croissant de la balance commerciale turque avec la Communauté a pris des proportions inquiétantes, passant de 74 millions \$ en 1963 à 1,641 millions \$ en 1975 (44).

La réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs turcs entre les Etats membres de la Communauté et la Turquie, prévu par l'article 36 du protocole additionnel, n'a pas encore commencé.

La question de la sécurité sociale des travailleurs turcs résidant dans les pays des CE reste toujours à l'ordre du jour du Conseil d'association.

Les dissensions au sein de la coalition gouvernementale turque sur la politique à suivre en matière d'association, constituaient une autre difficulté supplémentaire, en ce sens que la coalition précédente formée de trois partis conservateurs restait très divisée sur l'avenir de l'association. L'un des trois partis formant la coalition gouvernementale souhaitait un rapprochement avec les pays arabes, l'autre avec l'Europe des Neuf, le dernier voulait suivre une politique économique nationale indépendante. Ces conflits paralysaient l'administration turque qui n'arrivait pas à présenter en temps voulu ses propositions (45). C'est pourquoi le Conseil d'association prévu pour la fin juin et plus tard pour octobre n'a pu avoir lieu qu'en décembre 1976, après une visite à Ankara de M. Van der Stoep, président en exercice du Conseil et Sir Christopher Soames, vice-président de la Commission.

Entre-temps la Communauté a accordé quelques concessions supplémentaires sur les importations des produits agricoles turcs comme les raisins, les agrumes, certains fruits et légumes.

(43) *Dixième Rapport général sur l'activité des CE*, p. 286.

(44) *Neuvième Rapport général sur l'activité des CE*, p. 282.

(45) *Milliyet*, 2 mars, 17 juin, 24 juin, 18 août 1976 et *Le Monde*, 16 septembre 1976.

La Communauté s'est déclarée disposée à rendre plus efficaces certaines mesures, notamment douanières que la Turquie est autorisée à appliquer en vue de protéger son industrie naissante. Citons pour exemple le rétablissement de certains droits de douanes dans des secteurs sensibles, le ralentissement du rythme des réductions douanières vis-à-vis des produits communautaires.

En ce qui concerne les questions sociales, la Communauté accepte de réserver aux travailleurs turcs une « deuxième priorité » après celle réservée aux ressortissants communautaires. Les Etats membres s'efforceraient de réserver en priorité aux travailleurs turcs les emplois non satisfaits par les ressortissants communautaires. Ce principe n'affecte toutefois pas les régimes particuliers que la France octroie aux pays du Maghreb, le Royaume-Uni aux ressortissants du Commonwealth et le Danemark aux travailleurs scandinaves.

En matière d'aide financière, la CEE a octroyé à la Turquie 242 millions d'UC dans le cadre du deuxième protocole financier et 310 millions d'UC dans le cadre du troisième protocole financier.

Le changement de gouvernement en Turquie en janvier 1978 n'a pas modifié l'état de la crise. Le gouvernement d'Ecevit semble vouloir négocier un nouvel accord avec la Communauté.

Une adhésion de la Turquie ne paraît pas probable dans les conditions économiques et financières actuelles de ce pays.

La Communauté, dans sa politique d'association, essaye de maintenir un certain équilibre entre la Grèce et la Turquie. Un tel souci politique pourrait être justifié, si la Communauté accordait un traitement identique à la Grèce et à la Turquie en même temps. Mais comme il existe un certain décalage temporel entre l'application de ces deux accords d'associations, les avantages accordés dans les années 1960 ne peuvent pas avoir le même intérêt dans les années 1970. Ce décalage temporel dans l'application des deux accords ainsi que les divers accords conclus avec les pays méditerranéens semblent expliquer les raisons économiques d'une telle crise. Il ne faut pas oublier que la politique incertaine de la Turquie joue un rôle déterminant dans l'évolution de cet état de malaise, d'autant plus qu'il existe une divergence entre les principaux partis politiques turcs d'une part et entre les différents ministères techniques concernés par l'association et le ministère des affaires étrangères, et d'autre part entre ces ministères et le département de planification.

3. — ASSOCIATION DES PAYS AFRICAINS :
LA COOPÉRATION ENTRE L'EUROPE ET LES PVD ASSOCIÉS
OU ASSOCIABLES D'AFRIQUE, DES CARAÏBES
ET DES ÎLES DU PACIFIQUE (ACP).

Le protocole n° 22 de l'acte d'adhésion concernant les relations entre la CEE et les Etats africains et malgache associés ainsi que les pays indépendants en voie de développement du Commonwealth situés en Afrique, dans l'Océan Indien, dans l'Océan Pacifique et dans les Antilles, l'expiration prochaine de la convention de Yaoundé, de celle d'Arusha, nécessitaient le renouvellement et un élargissement de l'association avec plus de 40 pays. Ces échéances sont considérées par la Commission comme une occasion importante pour la CEE de développer sa politique de coopération avec des PVD dans un cadre nouveau. Les pays associés et associables à la CEE s'étendent géographiquement des Caraïbes aux îles du Pacifique en passant par l'Afrique. Ce groupe est composé politiquement de 46 pays, économiquement et socialement par des Etats très différents. Leur association pose des problèmes complexes tant à la CEE, qui n'a pas encore résolu en son sein les complications créées par son élargissement, qu'à ses interlocuteurs qui ont des intérêts et des conceptions diverses sur la question. La question principale est de savoir : comment peut-on maintenir l'« acquis » dans la CEE élargie et l'étendre à d'autres pays. Une telle action suppose non seulement la sauvegarde des préférences reconnues dont bénéficient les pays de l'EAMA, bien qu'elles aient été sensiblement réduites de Yaoundé I à Yaoundé II, mais aussi du volet financier existant aux conditions actuelles. La question du choix politique que la CEE peut offrir à ces pays n'est pas aisée non plus. La CEE, en maintenant l'acquis des pays associés, doit offrir en principe la même possibilité aux pays associables. En d'autres termes, les pays associables pourraient disposer séparément ou en groupe de la possibilité de faire un choix entre la formule de Yaoundé existant ou de l'association de type particulier ou bien de l'accord commercial préférentiel ou non. En d'autres termes, faut-il conclure un accord global ou un faisceau d'accords adaptés aux structures et au niveau du développement de ces futurs associés? Par ailleurs le montant de l'aide financière ainsi que sa répartition entre les pays déjà associés et les pays associables constituent un autre point de division entre les Neuf.

La proposition de la Commission à propos de la stabilisation des

recettes d'exportations des pays associés partiellement et associables n'a pas été accueillie de la même façon par tous les Etats membres. Les Pays-Bas, soutenus par les Anglais, ont proposé une autre approche. Examinons les points essentiels de cette négociation très complexe.

1. — *Position de la Commission.*

L'objectif de l'action communautaire est d'élaborer une politique globale et sélective appropriée aux cas particuliers — de coopération et de développement — dont les lignes directrices devraient favoriser une meilleure coordination des moyens des Etats membres et de ceux de la CEE pour perfectionner non seulement l'acquis — Yaoundé I-II et l'accord d'Arusha — mais aussi de les compléter par des actions nouvelles et des instruments nouveaux de portée plus générale. La Commission a présenté ses options sur la politique communautaire de coopération comme suit :

1. Le succès d'une politique de coopération est lié à la compatibilité des politiques agricoles, sociales, économiques internes avec les objectifs extérieurs poursuivis à travers la coopération.

2. De nombreux inconvénients internes et externes résultent de l'éclatement des compétences entre les Etats membres et la Communauté et de la coexistence de politiques nationales autonomes. Pour pallier ces inconvénients, il conviendra d'organiser la coordination dans le but d'introduire cohérence et efficacité entre les politiques des Etats membres, et entre elles et la politique communautaire sans aboutir à des politiques uniformes.

3. Dans cette perspective, la CEE, sans perdre ses responsabilités à l'égard des PVD, devra développer et perfectionner la coopération qu'elle a engagée avec l'EAMA et les pays du bassin méditerranéen. La relation de l'association entre la CEE et l'EAMA appelle le maintien de la structure à trois volets — régime de libre-échange, coopération technique et financière, relation institutionnelle.

Du fait de l'élargissement de la Communauté, celle-ci, qui sera élargie à d'autres pays, ne devra pas mettre en cause la structure fondamentale de l'association.

4. La Commission estime indispensable de doter progressivement la Communauté de moyens additionnels de coopération technique et financière pour lui permettre de mener une politique mieux

équilibrée (46) géographiquement, c'est-à-dire qu'il s'agira d'être sélectif et de rechercher une complémentarité satisfaisante par rapport aux actions nationales des Etats membres (47).

Le document de synthèse de la Commission a été longuement discuté par le COREPER et le Conseil. La Commission a présenté plus tard un mémorandum au Conseil en avril 1973, dans lequel elle présentait et approfondissait ses principales orientations. Pour la Commission, « la négociation devrait être organisée à partir d'un modèle d'association complet et cohérent », sans toutefois écarter la possibilité de négocier d'autres accords basés sur d'autres formules. Elle estime que le contenu de la coopération doit approfondir les aspects suivants :

a) *Le régime tarifaire et contingentaire.* Elle proposait le maintien de libre-échange qui garantit aux pays associés l'accès aux marchés européens et en conformité avec les règles du GATT, du moins pour l'essentiel de leurs exportations. Un régime spécial, plus favorable que celui accordé aux pays tiers, serait généralisé pour les produits agricoles analogues et concurrents de ceux de la Communauté. La Communauté ne demanderait pas en contrepartie un régime préférentiel. Les pays associés peuvent établir à l'égard de la Communauté des droits de douanes et des taxes d'effet équivalent aux nécessités de leur développement et ayant pour but d'alimenter leur budget.

b) *Le mécanisme de stabilisation des recettes d'exportations des futurs associés.* Elle proposait sur la base du protocole n° 22 d'établir un mécanisme permettant de stabiliser les recettes tirées de l'exportation des produits de base dont leur économie est tributaire et qui sont sujettes à de fortes fluctuations dues aux variations des prix et des quantités. La stabilisation serait obtenue par un transfert de ressources financières égal à la différence entre une valeur de référence des exportations vers la Communauté et la valeur effective de ces recettes d'exportations. En principe, ces transferts seront constitués par des crédits remboursables (48). En d'autres termes, le plan dit Deniau se base sur le principe suivant : « La CEE ouvrirait pour

(46) Par politique équilibrée, les Etats membres semblent atteindre à un équilibre dans les avantages et les inconvénients qui en résulteront pour chaque Etat membre.

(47) Voir le « Mémorandum de la Commission pour une politique communautaire de coopération et du développement », supplément n° 5, 1971, annexé au *Bulletin des CE*, septembre-octobre 1971.

(48) *Le Monde*, 7 août 1973.

chacun des pays associés une ligne de crédit au cas où les recettes d'exportations provenant de certains produits de base retenus dans le cadre de ce système — café, cacao, sucre, bananes, arachides, huiles d'arachide, coton — tomberaient au-dessous d'un niveau de référence préalablement convenu entre les partenaires. Ce niveau de référence devrait correspondre, en principe, à la moyenne des prix mondiaux et des quantités exportées au cours des cinq dernières années. Le pays bénéficiaire devrait en principe rembourser le prêt lorsque les recettes d'exportations dépasseraient le niveau de référence convenu. Ce mécanisme simple, laisse aux futurs associés une liberté d'action tout en garantissant une stabilité des recettes d'exportations. La Commission a estimé le coût de ce système à 500 millions d'UC environ (49).

En outre, la Commission a précisé dans son mémorandum l'orientation future de la politique sucrière communautaire. Elle a suggéré que la CEE offre aux pays du Commonwealth, ainsi qu'à l'Inde, d'importer vers le marché européen une quantité annuelle de 1,4 millions de tonnes dans le « Commonwealth Sugar Agreement », si les conditions du marché sucrier se modifiaient à moyen ou à long terme.

En effet, la proposition de la Commission envisage une politique à long terme et non une politique à court terme, comme M. J. Chirac (50) l'expliquait. Selon M. Cheysson, à court terme, il y a pénurie et il n'est pas question de limiter la production communautaire. Mais à long terme, si la situation se renversait, la CEE devrait s'engager à ce moment dans la voie de la proposition faite par la Commission.

c) *L'aide financière.* En ce qui concerne l'aide financière, la Commission propose d'une part de sauvegarder l'acquis de l'EAMA et d'autre part d'offrir un volume d'aide analogue aux pays nouvellement associés. Elle voudrait accorder sélectivement les aides commu-

(49) *Bulletin des CE*, avril 1973, point 1401-1407, et supplément 1/73 *Septième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 446 et suiv.; KROHN, A. B., « L'élargissement de l'association avec les Etats africains et Malgache » dans la *RMC*, août-septembre 1973, p. 302 et suiv.

(50) Cette suggestion a provoqué une vive polémique entre M. J. Chirac, ministre français de l'agriculture, et la Commission. « Alors que tous les experts prévoient une pénurie mondiale de sucre dont le prix a déjà grimpé de 120 % en dix-huit mois... La Commission recommandait tout simplement de réduire de 800.000 tonnes la production européenne et d'importer 1,4 millions de tonnes des pays du Commonwealth. Et naturellement la France aurait dû faire les frais de l'opération avec une réduction de 600.000 tonnes. M. Cheysson l'a d'ailleurs compris depuis. » Il s'était laissé convaincre par le Britannique, M. Soames, qui défendait les intérêts de ses industries sucrières — Trust Tate and Lyle — acheteurs de sucre au Commonwealth et par le Néerlandais, M. Lardinois. Voir le détail dans *Le point*, 13 août 1973 et *Le Monde*, 14 août 1973.

nautaires aux futurs associés selon leurs niveaux de développement. Elle précisait également certaines préférences pour le financement des projets régionaux. De plus, elle proposait d'inclure le financement du budget de FED par des ressources propres (51).

2. — *Position des Etats membres.*

Nous pouvons étudier la prise de position des Neuf en les divisant en deux groupes : le premier groupe constitué par la France, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et en partie par l'Irlande, est dans l'ensemble favorable au maintien du principe de zone de libre-échange (52). Ils ont une optique plutôt régionaliste de coopération. Ces pays ont souhaité le maintien de l'association, plus exactement des grandes orientations de l'accord de Yaoundé I et II, qui devraient être maintenues dans le cadre de l'ACP. De plus, ils ont soutenu que la CEE devait maintenir d'abord ses engagements envers ses anciens associés et qu'ensuite seulement, elle aurait à s'occuper des autres associés en fonction des disponibilités financières. Le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne, au contraire, sont favorables à une coopération à l'échelle mondiale. En matière d'aide financière, ils ont demandé que les Neuf définissent le montant de l'aide financière sans distinction entre les pays associés et associables. Ils ont soutenu la mondialisation de la PAC. Dans ce groupe, la position britannique d'une part et celle des Pays-Bas d'autre part nécessitent quelques explications pour mieux comprendre le déroulement des négociations. Le Royaume-Uni, hostile au principe de l'association, adoptait une attitude extrêmement réservée qui retardait la négociation et divisait les pays associables entre eux. L'association paraissait comme « une invention française fortement teintée de néocolonialisme ». Le Royaume-Uni était en outre très sensible aux critiques formulées par les Etats-Unis à l'égard d'un tel projet. De plus, l'arrivée au pouvoir des Travailleurs créait une autre difficulté dans le déroulement des négociations. Le principe de renégociation, défendu par M. Wilson, semblait créer quelques hésitations chez certains pays associables. Mais ces divergences furent aplanies lors de la réunion de Kingston en juillet 1974.

(51) Voir *BAE*, 1312, 27 juin 1973, 1373 et 1380, 6 et 17 octobre 1973.

(52) Voir *BAE*, 1312, 27 juin 1973, 1373, 6 octobre 1973, 1380, 17 octobre 1973; *Le Monde*, 31 mai 1974, 1^{er} mars 1975; SALTER, Noël, « The Enlarged E.E.C. and the Developing Countries : The Heritage of the Commonwealth », dans *La politique économique extérieure de la CEE élargie*, op. cit., p. 181 et suiv.

Les Pays-Bas, de leur côté, estimaient que la proposition de la Commission concernant la stabilisation des recettes d'exportations paraissait insuffisante compte tenu de son prix réel. C'est pourquoi ils proposaient un fond de garantie tiré des plans de développement. Ils appuyaient constamment la position britannique sur l'aide financière pour que celle-ci soit répartie entre les pays ACP sans distinction entre l'EAMA et les nouveaux pays associables.

Le débat essentiel entre les Neuf s'est déroulé sur la conception régionale ou mondiale de la politique de coopération. Pour les régionalistes et en partie pour la Commission, la CEE ne pouvait pas avoir une politique mondiale de développement, elle pouvait arriver à une telle politique par étapes, et en passant par diverses expériences comme celle de l'EAMA. En revanche, le deuxième groupe poussait la CEE vers une politique de développement à l'échelle mondiale. Il déployait son effort pour que la politique de développement de la CEE s'infléchisse dans un sens plus mondialiste (53).

3. — *La position globale des futurs associés.*

Ils ont présenté leurs positions comme suit : ils voulaient que les pays associés aient un accès en franchise et sans limitation de contingents au marché communautaire pour tous leurs produits, y compris les produits PAC. Si la Communauté maintient sa réserve en ce qui concerne certains produits agricoles, ils pourraient demander à connaître les motifs qui les justifient. Ils demandaient des mesures pour compenser la détérioration des préférences en raison des réductions du TDC et de l'application du système des préférences généralisées. Ils voulaient que les Etats membres suppriment des taxes fiscales et mesures d'effet équivalent, frappant les produits tropicaux.

En ce qui concerne la coopération financière et technique, l'objectif est la promotion économique et sociale des Etats partenaires, leur indépendance économique, leur soutien dans leurs efforts d'intégration régionale. Ils ont exprimé le souhait de participer à l'administration et à la gestion du FED.

4. — *Les divers groupes entre les associés et les associables.*

a) *Les pays anglophones.* Les pays anglophones, largement influencés par la diplomatie nigériane, du moins au début des négocia-

(53) Voir *Le Monde*, 15 mars 1975.

tions (54), semblaient être hostiles à tout modèle préétabli. Les pays francophones sont en revanche favorables et même souhaitent un accord ressemblant beaucoup à celui actuellement en vigueur (55). Il est intéressant de constater que le Nigéria a mené une campagne contre l'association (56) en prétendant que celle-ci ne pouvait pas répondre aux besoins des pays anglophones, puisqu'elle était teintée de néo-colonialisme. Cela parce que la convention de Yaoundé prévoyait l'établissement d'une zone de libre-échange entre la CEE et l'EAMA, ce qui suppose que ces derniers réduisent progressivement les droits de douane perçus sur les produits importés de la CEE, et compte tenu des disparités existant entre les économies européennes et africaines. Les pays des Caraïbes formaient un groupe particulier au sein des pays anglophones. Comme ils sont grands producteurs de sucre et que leur commerce est très orienté vers le Royaume-Uni, ils ont négocié le volet sur le sucre en marge de la négociation globale.

b) *Les pays francophones.* En revanche, les pays francophones observaient que la CEE ne réclamait plus de préférences inverses, par conséquent ils souhaitaient que l'association actuelle soit modifiée aussi peu que possible, tout en maintenant l'idée de zone de libre-échange sur la base contractuelle. Ainsi les pays de la CEE ne pourraient pas réduire les avantages consentis aux pays africains.

Il y avait une autre divergence essentielle entre les pays anglophones et francophones. Lors de la réunion préparatoire tenue à Abidjan et Addis-Abeba, une tendance semblait se dessiner : c'était de confier la direction des négociations à une sorte de directoire au nom de l'ensemble des pays africains intéressés. Cette éventualité est écartée lors de la réunion de Lagos, début juillet 1973, juste avant l'ouverture de la conférence à Bruxelles. Les pays des Caraïbes formaient un troisième groupe très particulier dans cette négociation, tous étant grands producteurs de sucre et très liés commercialement au Royaume-Uni.

Malgré les divergences signalées ci-dessus, les pays associés et associables montrent une cohésion plus grande que celle des Neuf. De plus, ils savent ce qu'ils veulent, en revanche, les Neuf ne sont pas d'accord sur l'ensemble de l'offre qu'ils peuvent faire aux futurs associés.

(54) Voir *Le Monde*, 31 mai 1974; BURLEY, Lawrence A., *L'Afrique face à la Communauté élargie*, travail présenté dans le séminaire IUEE, Genève, 27 janvier 1974, p. 15 et suiv.

(55) *Le Monde*, 12 juin 1974.

(56) *Le Monde*, 31 mai 1974.

5. — *La négociation.*

Une série de conférences ministérielles tenues à Bruxelles en juillet et en octobre 1973 réunit la Communauté d'une part et les 43 pays invités (dont 41 participant aux travaux et 4 pays observateurs d'Afrique du Nord — Algérie, Maroc, Egypte, Tunisie) d'autre part. Deux groupes de travail sont créés : les échanges commerciaux et la coopération financière et technique. La présidence est assurée par rotation mensuelle entre quatre groupes : CEE, Afrique, Caraïbes, Pacifique. Les pays africains ont un seul porte-parole ; en outre, deux autres sessions ministérielles ont eu lieu en juillet 1974 à Kingston et en janvier 1975 à Bruxelles, conformément à la possibilité prévue au départ. Les travaux sont menés aux trois niveaux, c'est-à-dire : niveau ministériel, niveau des ambassadeurs et niveau des experts.

Les pays associés et associables ont tenu différentes réunions à Addis-Abeba, à Dakar et à Mogadiscio. Les 34 Etats africains ont précisé leurs préférences pour un modèle unique et complet de relations avec l'Europe. Le groupe antillais a fait savoir que les pays membres de Carifta, devenu depuis août 1973 « Communauté et Marché commun des Caraïbes », se feraient représenter par une seule délégation. Le Nigéria a joué un rôle important dans le déroulement des négociations. Au début, le Nigéria qui avait une position rigide et réservée à l'égard de l'association proposée par la CEE, adoptait, par la suite, une attitude souple et très constructive. Les travaux piétinèrent longtemps sur plusieurs points : les règles particulières applicables à certains produits agricoles, la mondialisation ou non de la PAC, le montant de l'aide financière à accorder, l'assouplissement de la règle d'origine, la budgétisation du FED, la coopération industrielle, le contact entre le secteur privé de la CEE et celui des pays ACP (57). Mais quelle serait la part des anciens associés et des pays associables ? De plus, le financement de l'aide ne serait pas assuré par les ressources propres de la CEE, puisque les Neuf ont carrément éliminé cette éventualité. La discussion sur la distribution des recettes d'exportations n'est pas résolue facilement par le simple fait que le projet de la Commission a été critiqué par les Pays-Bas et les Allemands qui ont proposé un autre système.

Enfin, le souhait exprimé par les pays associés et associables de participer à l'administration et à la gestion du FED soulevait des

(57) En octobre 1974, une rencontre eut lieu entre les organisations privées de la Communauté et celles des ACP. Voir détail dans Doc. du PE, 388/74, p. 52.

problèmes complexes pour lesquels les Neuf n'ont pas une position commune. Les uns estimaient que l'accroissement des responsabilités des pays africains dans la gestion et dans l'administration de l'aide faciliterait inévitablement une certaine décentralisation de la gestion de l'aide. Mais d'autre part, les autres craignent qu'une telle participation puisse entraîner inévitablement des pays associés et associables à des querelles stériles qui pourraient retarder l'exécution de l'aide qui est en elle-même assez lente. Sur le plan institutionnel, une difficulté est apparue : comment peut-on organiser le contact entre le PE et les pays associés qui n'ont pas de parlement ?

Ces divers points très brièvement signalés retardent la conclusion des négociations jusqu'à janvier 1975. C'est seulement après des séances ministérielles que les deux parties se sont mises d'accord.

6. — *L'accord conclu.*

L'accord entre la CEE et ACP (58) n'a pu être signé qu'à Lomé le 28 février 1975, cela après une série de réunions ministérielles tenues à Bruxelles en janvier 1975. La divergence entre la CEE et ACP, jusqu'à la dernière minute, portait essentiellement sur les points suivants : la coopération financière — les ACP demandaient une aide de 8 milliards d'UC pour cinq ans, les Neuf, parmi lesquels le Royaume-Uni et la RFA hésitaient même à s'engager sur une somme de 3 milliards d'UC ; le régime d'échanges à appliquer aux produits agricoles concurrents des produits européens (viande de bœuf, maïs, etc.) (59).

La question du sucre, qui a été négociée en marge des négociations générales, s'est déroulée entre le ministre anglais de l'agriculture et les représentants des pays ACP producteurs de sucre (60).

(58) Les quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui ont négocié la convention de Lomé sont :

19 de l'EAMA : Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Dahomey *, Gabon, Haute-Volta *, Madagascar *, Mali, Mauritanie *, Niger *, Ruanda *, Sénégal, République de Somalie, Tchad *, Togo *, Zaïre et l'île Maurice *

21 Etats appartenant au Commonwealth britannique : en Afrique — Kenya, Ouganda, Tanzanie *, Botswana *, Gambie *, Ghana, Lesotho *, Malawi *, Nigéria, Sierra-Leone, Swaziland *, Zambie * ; dans les Caraïbes — Barbados *, Guyana, Jamaïque *, Bahamas *, Grenade *, Trinité et Tobago * ; dans le Pacifique — Fidji *, Samoa, Occidentale *, Tonga

6 autres pays africains : Ethiopie *, Guinée *, Guinée Equatoriale *, Guinée-Bissau *, Libéria, Soudan *.

Les anciennes colonies portugaises — Mozambique et Angola — pourront adhérer à l'accord dès leur accession à l'indépendance.

* Liste révisable de 24 pays moins développés.

(59) *Le Monde*, 15 janvier 1975.

(60) *Le Monde*, 1^{er} mars 1975 et divers bulletins d'information à la presse.

Les ministres ont décidé de créer trois commissions pour éliminer le plus grand nombre possible de divergences existant entre les deux parties. Une première commission avait pour tâche de traiter les questions commerciales et agricoles, une deuxième s'occupait de la coopération financière et la stabilisation des recettes d'exportations, la troisième examinait les questions générales. C'est grâce aux travaux de ces commissions que l'accord a pu être accepté par tous les participants. Voici les grandes lignes de cet accord.

Le volet commercial : la totalité des importations provenant des pays des ACP entrera en franchise sur les marchés des Neuf. Pour quelques produits agricoles concurrents de la production européenne, les pays ACP ont obtenu un régime plus favorable que celui appliqué aux pays tiers. Les pays ACP se sont engagés à ne pas faire bénéficier d'autres pays industrialisés d'avantages commerciaux qu'ils refuseraient à la CEE (non-réciprocité des obligations commerciales).

La stabilisation des recettes d'exportation : la CEE a pris un engagement important à l'égard de ces pays en garantissant (61) les recettes d'exportation en ce qui concerne des produits comme l'arachide, le cacao, le coton, le coco, l'huile de palme, les cuirs et les peaux, le bois, les bananes, le thé, le cissal, le minerai de fer. Les crédits affectés à l'opération s'élèveront à 375 millions d'UC.

Le régime applicable au sucre : la CEE s'est engagée à acheter, et les pays ACP à livrer 1.400.000 tonnes de sucre par an. La CEE, de son côté, garantit un prix minimum proche du prix européen. En d'autres termes, les producteurs ACP et ceux de la CEE sont traités sur un pied d'égalité (62).

(61) STABEX — Stabilisation des recettes des exportations comprend 12 produits et 17 sous-produits, le mécanisme mis en place dépend d'une part du seuil de dépendance et d'autre part du seuil de déclenchement. Pour chaque pays, ces produits ne sont pris en considération que s'ils représentent, durant l'année précédente, un pourcentage minimum des recettes d'exportation de biens totales vers toutes destinations (Règle générale : 7,5 %), c'est ce qu'on appelle le seuil de dépendance; intervient ensuite le seuil de déclenchement : un pays ACP peut demander un transfert à la Commission lorsque, pour une année donnée, les recettes correspondant à un produit accusent une diminution de 7,5 % par rapport à la moyenne mobile des recettes d'exportation de ce produit vers la Communauté au cours des 4 années précédentes.

La Commission arrête la décision de transfert en liaison avec l'Etat demandeur. 75 millions d'UC sont prévus par an pour une durée de 5 ans. Les reliquats de chaque tranche sont reportés à l'année suivante. Les pays les moins développés ont un régime privilégié. Ces pays bénéficient de seuils de dépendance et de déclenchement plus bas (2,5 %). En outre, les 24 pays les moins développés sont dispensés de participer à la reconstitution du fonds. Voir le détail dans le *Bulletin d'information de la Commission des CE*, 13/1975.

(62) La CEE s'engage à acheter et les ACP à garantir la livraison de quantités déterminées de sucre, dans la limite d'un maximum de 1.400.000 tonnes. Le prix garanti correspond à un prix minimum qui ne joue que lorsque les vendeurs n'ont pu obtenir par libre négociation

La coopération financière. La CEE par l'intermédiaire du FED accordera une aide de 3 milliards d'UC. Les prêts de la BEI s'élèveront à 390 millions d'UC. Les pays les plus pauvres ACP bénéficieront d'un traitement privilégié (63).

La coopération industrielle. L'approche adoptée en matière de coopération financière consiste à financer des infrastructures liées à l'industrialisation et fournissant également un apport technologique.

L'aspect institutionnel. Les institutions de l'EAMA, à savoir : le Conseil d'association, le comité d'association, la conférence parlementaire, la Cour arbitrale, sont maintenues. Un représentant de la BEI peut participer aux réunions du Conseil d'association quand les problèmes relevant de sa compétence figurent à l'ordre du jour. La procédure de consultation, d'après les pays ACP, doit être améliorée ; elle doit avoir une portée réelle. Pour surmonter la difficulté concernant les pays où il n'y a pas de parlement, le PE a suggéré que l'organe de contrôle pourrait porter la dénomination de « Conférence représentative des peuples d'association » (64).

Nouvelles orientations. La CEE, pour encourager les efforts de coopération régionale et inter-régionale, réserve environ 10 % des moyens financiers aux projets de coopération régionale. Les pays les moins développés bénéficient d'un traitement particulier. Les ACP participent à la programmation de l'aide, de la préparation et de l'instruction des projets, ainsi qu'à la préparation des décisions de financement, à l'exécution des projets et à l'évaluation finale des résultats.

Un comité de coopération industrielle, organisme d'impulsion, un centre pour le développement industriel qui sera géré conjointement

avec les acheteurs un prix équivalent ou supérieur. Il est négocié annuellement à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté. Les ACP doivent normalement livrer la quantité convenue, sinon son quota est réduit d'autant pour les années suivantes. Ce protocole est valable pour une durée illimitée. Toutefois, une clause de dénonciation prévoit cette possibilité à partir de l'expiration de la convention, moyennant un préavis de deux ans. Voir le détail dans le *Bulletin d'information de la Commission des CE*, 13/1975.

(63) Voir détail *Bulletin d'information de la Commission des CE*, 5/1975.

FED		3.000 M d'UC			
Subvention	2.100	Bel.	6,25 %	P.-B.	7,25 %
Prêts spéciaux	430	RFA	25,95 %	R.-U.	18,75 %
Capitaux à risque	95	FR	25,95 %	Dan.	2,40 %
STABEX	375	It.	12,00 %	Irl.	0,60 %
Prêts normaux de BEI	390	Lux.	0,20 %		
Total de l'aide		3.390 M d'UC			

(64) Voir détail dans le doc. du PE, 388/74, sur les négociations qui se sont engagées entre la CEE et les ECAP en vue du renouvellement et de l'élargissement de l'association ; *Le Monde*, 1^{er} mars 1975, divers bulletins d'information à la presse.

par les Etats ACP et la CEE, est chargé principalement de l'information industrielle, de la création de contacts et d'autres fonctions de promotion industrielle.

Après la présentation sommaire des positions des Etats membres et celles des pays associés et associables, ainsi que le déroulement des négociations, nous pouvons faire quelques remarques. Nous avons observé une certaine continuité dans les positions des Etats membres comme celles de la France, du Luxembourg, de l'Italie, des Pays-Bas, de la RFA, et une certaine identité de vue entre les deux dernières et celle du Danemark, et du Royaume-Uni. Nous constatons une certaine évolution de la conception communautaire sur ces questions. Il s'agit des projets de caractère régional ; un rapprochement entre les pays associés et associables comme sous-groupe régional est souhaité et même encouragé par la CEE. Cette dernière voulait ainsi orienter son action et son aide plutôt vers des projets de caractère régional que vers des projets nationaux.

Le déroulement de ces négociations et les tractations internes nous ont prouvé que la CEE a ouvert ces négociations sans avoir un accord entre Etats membres sur les principes et sur les orientations communautaires. La CEE a essayé de définir sa position en cours de négociation, comme ce fut le cas lors du renouvellement de l'accord de Yaoundé, ... L'avancement très lent des travaux attirait les critiques des futurs associés. Enfin on a vu une fois de plus la différence d'approche entre la Commission et les Etats membres. La Commission semble toujours en avance sur les Etats membres qui sont très prudents et très réservés sur les propositions originales de celle-ci, comme le financement de l'aide financière par des ressources propres, le principe de l'aide régionale pour des projets régionaux.

La convention de Lomé, dont nous avons résumé les grandes lignes, nous montre clairement que la CEE a fait un pas important dans la définition d'une conception originale et purement communautaire de la politique de développement.

SECTION III. — L'ACCORD INTERNATIONAL SUR L'ÉTAIN ET LA PARTICIPATION DE LA CEE EN TANT QUE TELLE.

Les travaux préparatoires concernant l'organisation de la Conférence sur l'accord international sur l'étain débutèrent à Londres en 1969. On y constitua le sous-comité de rédaction du quatrième accord

international sur l'étain (65). La Conférence se réunit à Genève du 13 avril au 15 mai 1970 dans le cadre de la CNUCED en vue de renouveler l'accord international sur l'étain. Trente et un pays y participèrent, dont la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas qui étaient membres du troisième accord, ainsi que sept pays observateurs, la BIRD, le FMI et le GATT (66).

L'accord international sur l'étain (le troisième depuis 1950) venait à expiration le 30 juin 1970. Alors que les accords antérieurs à 1950 étaient essentiellement des ententes de cartels de producteurs, les accords internationaux furent depuis cette date ouverts aux Etats membres de l'Organisation des Nations Unies et aux regroupements des pays producteurs et des pays consommateurs.

L'accord sur l'étain était important pour la Communauté pour les raisons suivantes :

1^o C'était le premier accord mondial qui devait être négocié après le 1^{er} juin 1970, date de l'entrée de la CEE dans sa phase définitive ;

2^o C'était la première fois que la Commission faisait jouer l'article 113 du Traité de Rome dans le cadre d'un accord international sur un produit de base.

De ce fait, il fallait que la Communauté participe en tant que telle à la Conférence avec un statut qui lui permette de négocier et de participer à cet accord par l'inclusion éventuelle d'une clause.

En tant que produit non ferreux, l'étain ne présentait pas d'intérêt

(65) Ces renseignements ont été obtenus lors d'une entrevue avec un fonctionnaire de la Commission en octobre 1970.

1956-1961 : premier Conseil international de l'étain ;

1961-1966 : deuxième Conseil international de l'étain ;

1966-1970 : troisième Conseil international de l'étain.

(66) Les principaux pays producteurs d'étain sont la Malaisie, la Bolivie, la Thaïlande, l'Indonésie et le Nigéria, qui produisent plus de 80 % de la production des pays à économie de marché, c'est-à-dire environ 180 000 t. par an selon les statistiques de l'année 1968.

Voici les principaux fournisseurs en étain de la CEE (en milliers de tonnes) :

	1960	1968
Malaisie	14 138	8 330
Thaïlande	—	4 910
Indonésie	812	4 401
Chine	3 906	2 391
RU	4 913	1 778
Nigéria	—	1 344
URSS	4 606	—
	32 653	25 022

particulier pour la CEE (67) et les fluctuations constatées dans les cours de l'étain n'étaient dues qu'à des mouvements spéculatifs (68). En fait le but poursuivi par la Communauté était de participer à cet accord avec un statut de négociateur.

Pour y arriver, il fallait cependant, conformément à l'article 113, déterminer les éléments de l'accord qui intéressaient tout particulièrement la Communauté, et, dans un second stade, faire accepter aux autres parties à l'accord le point de vue de la Communauté.

La préparation au sein de la Commission.

La Commission prépara sa position grâce à la collaboration entre la DG des affaires industrielles, la DG du commerce extérieur, la DG des relations extérieures, et la DG de l'aide au développement, avec le concours du Service juridique. Au sein de la Commission cependant, l'optique de la DG des affaires industrielles différait de celle de la DG de l'aide au développement : alors que la première se préoccupait des intérêts économiques du secteur intéressé, la seconde défendait les intérêts des producteurs, tous des pays en voie de développement.

Le premier document de la Commission fut examiné par le groupe d'experts en matière de produits de base du Conseil à la fin de mars 1970. Les aspects touchant à la procédure étaient de la compétence du COREPER.

Les fondements juridiques de la participation de la Communauté à l'accord.

Il est malaisé d'appliquer les articles 113 et 116 à la négociation d'un accord multilatéral sur un produit de base car il faut préalablement dégager de l'accord ce qui est de la compétence des Etats mem-

(67) La consommation de la CEE est presque constante depuis 1962 : environ 30 000 tonnes. Le principal débouché de l'étain est constitué par l'étamage, c'est-à-dire la production de fer-blanc.

Les premières sociétés d'étain dans la Communauté sont la N.V. Hollandsche Metallurgische Bedrijven, filiale de la N.V. Billiton Maatschappij.

En RFA : Berzilius Metallhutten-Gesellschaft mbhg; Norddeutsche Affinerie; Goldschmidt Th. AG Essen.

En France : Compagnie française de l'étain, filiale de la Société d'électrochimie, d'électrometallurgie et des aciéries électriques d'Ugine.

En Belgique : Métallurgie Hoboken.

Il faut préciser que chaque fonderie est équipée techniquement pour traiter un type précis de minerai.

(68) Le prix de l'étain a beaucoup varié d'année en année. Ainsi, entre 1956 (mise en application du premier Conseil international de l'étain) et 1968, le prix de l'étain à Londres a presque doublé. Le prix plancher est passé en 1968 de 640 livres à 1 280 livres la tonne.

bres, d'une part, et de la Communauté, d'autre part. Cette question fut longuement débattue en avril 1970 au sein du COREPER. Selon la thèse de la Commission, cet accord avait pour but d'agir sur les cours mondiaux de l'étain. Les éléments prévus à cet effet étaient les suivants : stocks régulateurs, fixation d'une fourchette de prix, contingentement des exportations, mesures spéciales en cas de pénurie, etc. Du fait que la modification éventuelle des prix internationaux influencerait directement les importations et les exportations d'étain de la Communauté, cette question entraînait donc dans le cadre de sa politique commerciale, et les Etats membres avaient en outre intérêt selon l'article 116 à mener une action commune sur cette question. Le Conseil ne se prononça pas sur ce point de vue : selon l'article 37 du projet, l'accord soumis à la Conférence était déjà de la compétence de la Commission.

La Conférence se réunit le 15 avril 1970 sans que le Conseil ait défini de position. Sur le plan interne, le Conseil et la Commission étaient en désaccord, sauf sur l'article 37 qui prévoyait la participation à l'accord de la CEE en tant que telle. Par ailleurs, signalons que la RFA n'était pas partie à cet accord.

Difficultés d'ordre politique sur le plan externe.

Ces difficultés étaient les suivantes :

1^o Attitude du président du Conseil de l'étain, qui ne paraissait pas favorable à la participation de la CEE ;

2^o Sur le plan des négociations, les pays d'Europe orientale faisaient tout leur possible pour s'opposer à l'accession de la CEE à l'accord international ;

3^o Sous l'influence des pays d'Europe orientale, un grand nombre de pays producteurs refusaient que la CEE en tant que telle participe à l'accord ;

4^o Parmi les pays tiers, les Etats-Unis et l'URSS, notamment, n'étaient pas encore parties à l'accord : leur participation pouvait donc éventuellement changer le contexte politique de l'accord ;

5^o Enfin, le point de vue de la Commission n'était pas soutenu par tous les pays occidentaux, entre autres par les Etats-Unis et le Japon.

Par ailleurs, le Président de la Conférence avait fait une demande d'avis juridique au Service juridique de l'ONU, et on attendait la

réponse de celui-ci. On attendait également la réponse de Moscou sur un éventuel projet de modification du règlement intérieur de la Conférence, qui avait été envisagé pendant quelques jours par le président du Conseil de l'étain.

La délégation de la Commission et des Etats membres avait entre-temps entrepris une série de démarches auprès du comité exécutif de la Conférence, avec les délégations des pays qui participaient à la Conférence afin d'assurer la participation de la CEE à l'accord. Le président proposa que la CEE participe aux négociations en tant que telle pour les matières entrant dans sa compétence, mais sans droit de vote. Cependant, l'avis transmis par le directeur du Service juridique de l'ONU au secrétariat général de la CNUCED et à l'expert juridique de l'ONU auprès de la Conférence reconnaissait à la CEE le statut dont elle jouissait lors de la Conférence des Nations Unies sur le sucre de 1968 (69). Autrement dit, il confirmait que dans le cas présent, la Conférence pouvait reconnaître la même position à la CEE.

Cette position fut soutenue par le Royaume-Uni, le Danemark, la Bolivie et les six Etats membres de la CEE. L'URSS, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie et la Tchécoslovaquie affirmèrent que cette position était contraire à l'esprit et à la lettre du règlement de la Conférence sur l'étain, qui était ouverte aux « Etats membres de l'ONU ou de l'une de ses institutions spécialisées ». Le président saisit la Conférence, dont la majorité (à l'exception des pays de l'Est) se prononça en faveur de la thèse du Service juridique de l'ONU. La CEE obtenait donc le même statut dont elle avait joui lors de la Conférence sur le sucre de 1968 (70).

Après avoir obtenu de participer effectivement à la Conférence, la CEE tenta de faire accepter à celle-ci la « clause de la CEE », qui lui permettait, en tant que telle, de signer l'accord si elle le désirait. Après une longue discussion, la clause suivante fut acceptée par la Conférence :

« Une organisation intergouvernementale ayant des responsabilités en ce qui concerne la négociation d'un accord international peut participer à l'accord international sur l'étain. Une telle organisation n'aura pas elle-même *un droit de vote*. Pour ce qui est des questions

(69) TD/SUGAR/7/4/Corr. 1-3, 29 mai 1968, concernant la participation de la CEE à la Conférence des Nations Unies sur le sucre; s'applique également à la participation de la CEE à la Conférence des Nations Unies sur l'étain de 1970. Voir également SIMON, Deoys, PASQUARELLI, Enrico, KLEMAN, Nicole, *op. cit.*, p. 191.

(70) La CEE n'avait pas signé ledit accord en tant que telle - voir *JOCE*, C/71, 17 juillet 1968.

relevant de sa compétence, les droits de vote de ses Etats membres peuvent être *exercés collectivement* ».

Malgré l'acceptation de cette clause, l'URSS fit savoir que cela ne signifiait nullement qu'elle reconnaissait la CEE.

Le mécanisme de prise de décisions de la CEE s'est révélé, une fois de plus, lent et insuffisant du fait que la Commission n'a pas obtenu l'appui des Etats membres. Les Pays-Bas et la France sont restés sur la réserve, et la RFA n'a pas fait savoir si elle voulait participer à l'accord comme partie, ce qui aurait pu avoir un effet positif pour la CEE. Par ailleurs, les experts qui se trouvaient au sein du groupe d'experts en matière de produits de base du Conseil étaient venus à Genève, et ce sont eux par conséquent qui ont assisté la Commission et non pas le Comité 113.

En outre, la présidence de la délégation communautaire fut assurée par le représentant du Conseil qui assumait la présidence. La Commission n'a participé qu'à la négociation de l'article 37 (71). Pour les autres matières, ce furent les Etats membres qui négocièrent. Ensuite, les Etats membres ne mirent pas tout leur poids en faveur de la participation de la CEE à l'accord. Ajoutons que l'accord, qui avait été ouvert à la signature de juillet 1970 au 29 janvier 1971, ne fut signé par la CEE qu'en janvier 1971 (72). Le Conseil ne donna finalement son accord pour l'acceptation définitive qu'en mars 1972. Depuis cette date, la CEE en tant que telle exerce pleinement ses droits et ses obligations (73).

Le cinquième accord international sur l'étain — dont le texte a été

(71) L'article 37, négocié par l'intermédiaire du représentant de la Commission, concerne « les mesures en cas de pénurie ». Voici le texte de cet article :

« a) Si, à un moment donné quelconque, le Conseil estime qu'il existe ou qu'il risque de se produire une grave pénurie d'étain, il procédera à toute enquête utile pour lui permettre d'évaluer les besoins et les disponibilités totaux d'étain pour telles périodes qu'il aura déterminées.

« b) *Au cas où ces enquêtes et études et certains éléments pertinents viendraient confirmer le danger de pénurie, le Conseil :*

« i) *Recommandera* aux pays participants de prendre toutes mesures utiles pour assurer une augmentation aussi rapide que possible des tonnages d'étain qu'ils peuvent rendre disponibles.

« ii) Pourra inviter les pays participants à conclure avec lui des arrangements susceptibles d'assurer aux pays consommateurs une répartition des quantités d'étain disponibles.

« iii) *Observera à tout moment le comportement du marché en vue de prévenir toute pénurie d'étain.* »

Les phrases et mots soulignés ont été modifiés.

(72) Voir *JOCE*, C 146, 11 décembre 1970, et C 59, 11 juin 1971. En répondant aux questions du Parlementaire, le Conseil pense que l'accord a été signé par la Communauté le 27 janvier 1971 et sous réserve d'acceptation définitive.

(73) *Sixième Rapport général sur l'activité des Communautés*, p. 333.

rapidement élaboré par une conférence des NU réunie du 20 mai au 21 juin 1975 à Genève — a été signé le 29 avril 1976 à New York par la Communauté en tant que telle. Les Neuf Etats membres ont également signé l'accord (74).

Deuxième partie :

CHAPITRE III.

Domaine étatique Elargissement des CE

SECTION I^{re}. — 1. — DEMANDE D'ADHÉSION GRECQUE.

La Grèce présenta sa demande d'adhésion le 12 juin 1975, après la conclusion du protocole additionnel faisant suite à l'élargissement. La Commission a adopté son avis en janvier 1976. Elle recommande qu'une réponse affirmative soit donnée à la Grèce, tout en soulignant que les questions posées par l'adhésion pourraient nécessiter une certaine période de pré-adhésion. Mises à part les difficultés de nature économique qu'entraînerait l'adhésion grecque aux CE, la Commission craignait de voir les efforts d'intégration européenne menacés par l'adhésion d'un Etat économiquement différent. Dans sa prise de position, la Commission avait aussi passé en revue la question de l'équilibre des relations des CE avec la Turquie et la Grèce (75).

L'avis de la Commission a provoqué une vive réaction dans l'opinion publique grecque. Il a été interprété négativement (76). Pour sa part, le Conseil s'est prononcé en faveur de l'ouverture des négociations, sans même mentionner une période de pré-adhésion. Cette décision politique a pour but de garder la Grèce dans le contexte des démocraties européennes.

Lors d'une réunion de travail à Bruxelles, M. Papaligouras, ministre grec de la coordination économique dans le premier cabinet de Caramanlis et ministre des affaires étrangères dans le second cabinet, a

(74) *Bulletin des CE*, avril 1976, p. 57.

(75) *Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce : Bulletin suppl.* 2/1976, p. 7, ... jusqu'à présent l'équilibre des relations de la Communauté avec la Grèce et la Turquie s'est traduit par le statut identique d'association dont elles bénéficient, chacune d'elles ayant la possibilité d'une adhésion comme objectif final, encore qu'avec des calendriers différents... La CE n'est pas et ne doit pas devenir partie dans les désaccords entre la Grèce et la Turquie.

(76) SIOTIS, Jean, *La Grèce sur le chemin de l'Europe*, p. 26.

déclaré qu'il espérait que les négociations d'adhésion de son pays aux CE pourraient commencer rapidement. L'adhésion pourrait intervenir avant même 1980. La période transitoire, post-adhésion, ne dépasserait pas cinq ans. Les négociations ont commencé en 1976. Les positions des deux parties peuvent se résumer comme suit :

Les négociations doivent s'inspirer autant que possible des procédures suivies lors du premier élargissement communautaire. Une réunion trimestrielle au niveau ministériel et une réunion mensuelle au niveau des suppléants (ambassadeur) ont été prévues. La Commission peut être chargée par des mandats spéciaux. Les groupes d'experts peuvent être convoqués selon les besoins.

La Grèce deviendra membre, de plein droit des CE, dès l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion, sans une période de pré-adhésion.

La Grèce acceptera les traités des CE ainsi que l'acquis communautaire comme tel (77).

Une procédure de consultation sera appliquée entre la signature de l'acte d'adhésion et sa ratification parlementaire. Dans ce laps de temps, la Grèce ne sera pas associée aux décisions communautaires mais sera consultée.

Les négociations d'adhésion n'entraveront pas le développement de l'association CEE-Grèce.

Les négociations porteront sur l'ensemble des secteurs couverts par les traités ainsi que sur les aspects institutionnels. Dans une période transitoire, la contribution budgétaire de la Grèce sera progressive et soumise à un plafond, tenant compte du rapport entre le PNB de la Grèce et celui des CE (78).

Les négociations sur l'adhésion de la Grèce semblent piétiner sur les questions essentielles. Trois sessions ministérielles et sept sessions au niveau des suppléants n'ont pas permis aux deux délégations d'aborder la question agricole, la question budgétaire, l'aspect institutionnel. En revanche, la Grèce a fait connaître son point de vue sur diverses questions. De plus certains problèmes sont étudiés au sein du Conseil d'association CEE-Grèce. La question agricole soulève notamment deux questions complexes, l'une provenant des deux mémorandums déposés par les gouvernements français et italien au

(77) La Grèce doit traduire et appliquer plus de 40.000 pages de documents communautaires en grec.

(78) *Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce, op. cit.*, p. 8. « On peut estimer que le résultat global se traduirait par une augmentation des dépenses de l'ordre de 450 millions d'UC soit 6 % du budget des Neuf en 1976.

sujet de la réforme des organisations de marché concernant les productions agricoles méditerranéennes. Sur cette question, la France et l'Italie sont plutôt favorables à une réforme structurelle avant l'élargissement des CE vers les pays méditerranéens. Par contre, les autres Etats membres souhaitent que l'organisation interne des CE ne constitue pas une question préalable pour l'adhésion de nouveaux membres. Le deuxième problème est lié à la demande d'adhésion portugaise et espagnole, c'est-à-dire comment réaménager tous les accords conclus entre la Communauté et les pays méditerranéens en fonction de l'élargissement communautaire? Dans ce contexte, l'adhésion grecque ne peut pas intervenir avant que ces difficultés soient résolues sur le plan communautaire (79).

2. — AUTRES DEMANDES D'ADHÉSION : LE CAS DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL.

En 1975, les négociations entre l'Espagne et les CE furent interrompues après une troisième série de contacts, sans qu'un nouvel accord soit signé dans le cadre de l'approche globale méditerranéenne. La Communauté était plutôt prête à accorder à l'Espagne un délai plus approprié concernant le désarmement tarifaire industriel à condition que l'Espagne renonce à ses demandes excessives dans le secteur agricole. Pour sa part, l'Espagne veut protéger son industrie et la Communauté quant à elle ne peut pas faire des concessions importantes dans le secteur agricole en raison d'une opposition franco-italienne sur les produits agricoles méditerranéens (80). A la suite des événements survenus en Espagne en septembre 1975 (81) la Commission a soumis au Conseil une proposition de suspension des négociations en cours. Le Conseil a effectivement suspendu les négociations en octobre 1975. C'est seulement après la mort de Franco que le Conseil a précisé qu'il n'y avait plus d'obstacles à la reprise des négociations. Malgré les élections démocratiques et la normalisation

(79) *Information à la presse* du 13 octobre 1977 : Au Parlement européen M. L. Natali, vice-président de la Commission est intervenu sur l'élargissement : « La Commission est actuellement engagée à établir une vue d'ensemble sur l'élargissement. Cela ne signifie pas que la Commission envisage une globalisation des négociations avec les pays candidats; elle s'efforce de les situer dans un cadre d'ensemble permettant de faciliter la poursuite de procédures propres au processus d'adhésion de chaque pays candidat. Ces procédures dans le cas de la Grèce sont déjà avancées puisqu'on peut désormais envisager l'engagement des négociations proprement dites.

(80) Voir la communication de la Commission au Conseil sur « les problèmes de l'agriculture méditerranéenne » du 1^{er} avril 1977.

(81) *Neuvième Rapport général sur l'activité des CE*, p. 278.

des relations diplomatiques entre les Neuf et l'Espagne, la négociation sur la signature de l'accord entre les CE et l'Espagne n'a pas repris jusqu'à ce jour. Un tel accord ne semble plus intéresser l'Espagne et pourrait même constituer un obstacle majeur dans la voie de son adhésion.

Après le voyage en Europe de M. M. Soares, premier ministre portugais, le Portugal a formellement présenté sa demande d'adhésion aux CE (82), il était suivi par le gouvernement espagnol. Ces demandes attendues semblent poser des questions très complexes aux CE (83).

Le Portugal estime que l'adhésion ne peut intervenir avant 1985. Le gouvernement espagnol, comme celui de la Grèce, écarte toute formule de pré-adhésion, tout en acceptant une période de transition. Ces différentes demandes sont politiquement appuyées par les partis socialistes, libéraux, chrétiens démocrates et le parti communiste italien des Neuf pays membres. En France, les gaullistes (RPR) et le parti communiste sont hostiles à l'élargissement des CE. Le PCF exprime son opposition résolue aussi bien à l'entrée de l'Espagne, que de la Grèce ou du Portugal, en affirmant qu'une telle mesure « ruinerait une partie importante de la paysannerie française » (84). Les producteurs français de fruits et légumes se sont prononcés dans le même sens lors de leur congrès national (85).

Sur l'élargissement des CE de Neuf à douze, la position des Etats membres peut se résumer ainsi :

Les pays de Benelux sont très attachés à la cohésion interne de la Communauté et mettent l'accent sur les dangers d'un nouvel élargissement hâtif. Afin d'intégrer les trois candidats à l'Europe des Neuf, on a même proposé de dissocier une adhésion politique souhaitée par tous, d'une adhésion économique qui devrait être retardée en attendant leur nécessaire adaptation au niveau économique communautaire.

De son côté la France semble pencher vers une globalisation des négociations d'adhésion. M. de Guiringaud, chef de la diplomatie française, a avancé quelques idées sur l'élargissement des CE : « les adhésions des trois nouveaux pays à la CEE dépendront plutôt de critères objectifs que de délais fixés à l'avance. De cette manière, la

(82) BAE, 2170 des 7 et 8 mars 1977, *Le Soir*, du 17 février 1977, *Le Figaro*, du 8 mars 1977. *Bulletin des CE*, 3/1977, p. 8.

(83) *Le Monde*, 29 juillet 1977, et 12 septembre 1977.

(84) *Le Monde*, 19 octobre 1977 et 16-17 octobre 1977.

(85) *Le Monde*, 12 septembre 1977.

Grèce qui négocie actuellement avec la Communauté ne sera pas favorisée par rapport aux autres (86). Par ailleurs, l'entrée de trois pays méditerranéens à la CEE pose de sérieux problèmes économiques pour l'Italie et la France. Avant d'accueillir de nouveaux candidats ces deux pays voudraient procéder à une réforme préalable et profonde des règlements communautaires sur le vin, les fruits et légumes. Par ailleurs, une modification plus exactement une révision du traité de Rome paraît également nécessaire puisqu'« une Communauté à douze ne peut pas marcher avec les mêmes règles de fonctionnement qu'une Communauté à Six » (87). Les autres pays membres soutiennent politiquement les demandes d'adhésion des trois pays (88) et ils précisent que les négociations sur l'adhésion de nouveaux membres ne doivent pas être retardées par les discussions internes. La Commission de son côté a renoncé à présenter aux ministres des affaires étrangères des Neuf réunis les 17 et 18 octobre 1977 un rapport exposant la façon dont elle conçoit l'élargissement de la Communauté (89).

Ces difficultés d'ordre économique et juridique — révision du traité de Rome — nous paraissent assez importantes et délicates pour qu'une solution satisfaisante soit rapidement élaborée au sein des Neuf.

REMARQUE FINALE.

La période actuelle apparaît de plus en plus comme une phase charnière dans l'orientation du commerce mondial et dans la lente prise de conscience communautaire pour la recherche d'une nouvelle stratégie commerciale plus exactement pour la recherche d'un nouvel ordre économique mondial. Les signes sont assez nombreux : les CE ont pris contact avec le Japon pour que ce dernier accepte un plafonnement des exportations d'acier ainsi que dans d'autres secteurs comme l'industrie de l'automobile, des chaussures, d'électronique et le chantier naval. Au sein du GATT, les CE ont attaqué le système américain DISC (Domestic International Sales Cooperations) qui revient à exonérer largement les sociétés exportatrices américaines de leurs charges fiscales (90). Enfin, l'accord multifibre qui vient à expiration en décembre 1977 obligeait les pays importateurs industrialisés

(86) Voir *Bulletin de l'AFP*, 10 mars 1977 (6MP).

(87) *BAE*, n° 2175, 14-15 mars 1977.

(88) *Observer*, 13 février 1977, *Frankfurter All.*, 10 mars 1977.

(89) *Le Monde*, 16-17 octobre 1977.

(90) *Le Monde*, 21 juin, 27 juillet et 8 septembre 1977.

à accroître leur achat de 6 % par an. Les CE faisaient valoir qu'il importait avant tout de sauvegarder sa propre industrie et exigeaient que les importations soient stabilisées au niveau atteint en 1976. Dans ce contexte nouveau, la Commission a entamé des négociations bilatérales avec 27 pays importateurs de textile. Nous pouvons ajouter encore l'échec de la conférence CCEI, le piétinement du Tokyo Round au sein du GATT, la CSCE. Ces exemples parmi d'autres nous montrent que le temps de la libéralisation des échanges est révolu, en raison de l'évolution de la conjoncture économique internationale et de la dislocation du système monétaire international. En d'autres termes, que signifie réellement l'effort de libéralisation des échanges sur le plan multilatéral quand on négocie sur le plan bilatéral des accords d'autolimitation ou de plafonnement (Orderly Market Agreement)?

A cet égard les réflexions de la Commission sur la nécessité de « repenser la politique commerciale de la Communauté » nous ont paru très significatives, si ces réflexions aboutissent à des mesures concrètes. Nous pensons que la Communauté qui a affirmé sa personnalité et sa particularité dans des occasions comme le Kennedy Round, les Accords de Lomé, la CSCE, la CCEI, peut s'engager davantage dans le domaine de la définition d'une politique économique extérieure. Une telle politique serait communautaire et non nationale. Elle aurait un fondement et une orientation bien à elle. A cet égard, la notion de « libre-échange organisé » comprend deux volets externes et un volet interne.

Une libéralisation sélective signifie que les PVD et leurs industries ne seront pas traités de façon identique.

Une libéralisation conditionnelle. La Communauté attire non seulement les PVD mais aussi et sinon davantage les pays industrialisés. Il faut que son ouverture lui profite. La progression des importations du pays tiers vers la Communauté suit le même rythme que celles provenant des CE.

Le volet interne concerne une accélération de l'effort de reconversion industrielle.

Cette conception exigera tout d'abord une attitude extrêmement prudente des CE dans les forums classiques du GATT, de l'OCDE, et un accroissement de son effort commercial « à la carte » définie sur une base contractuelle avec ses principaux partenaires. La mise en application d'une telle politique passe par un consensus politique des Neuf et par un arrangement global et inévitable avec les Etats-Unis.

La convention de Lomé, instrument original dans une politique de développement communautaire, les rapports fréquents avec d'autres groupements d'intégration régionale et différentes mesures favorisant la coopération régionale (le certificat d'origine, l'aide pour des projets régionaux) semblent indiquer une lente prise de conscience communautaire en matière de relations internationales. Une politique étrangère purement communautaire ne peut trouver son fondement et sa raison d'être que si les éléments originaux cités ci-dessus prennent de l'ampleur et de l'envergure pour orienter et guider les politiques nationales.

ANNEXE I

Tableau récapitulatif concernant des accords préférentiels ou non préférentiels conclus par

Pays	Demande	Ouverture des négociations	Signature
Tunisie	Février 1959 Novembre 1963	Juin 1965 Juin 1973	Mars 1969 Avril 1976
Grèce	Juin 1959	Mars 1960 Juillet 1976	Juillet 1961
Demande d'adhésion			
Turquie	Juillet 1959	Octobre 1960 Décembre 1968	Septembre 1963 Novembre 1970
Protocole additionnel			
EAMA Yaoundé I	Janvier 1961	Décembre 1961	Juillet 1963
Yaoundé II		Décembre 1968	Juin 1969
Lomé		Juillet 1973	Février 1975
Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, Rép. Centrafricaine, Congo, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equato- riale, Haute-Volta, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Zaïre, Zambie, Bahamas, Barbade, Grenade, Guyane, Jamaïque, Trinidad et Tobago/Fidji, Samoa Occidentale, Tonga Surinam Seychelles Comores	} accession à la convention en 1977. Mai 1961	Avril 1963	Octobre 1963
Cap-Vert, Nouvelle-Guinée- Papouasie, Sao-Tomé-Principe Iran		Décembre 1976	

la CEE

Entrée en vigueur	Durée	Base juridique et type d'accord
Septembre 1969	5 ans	Art. 238, Association basée sur une ZLE
	Septembre 1974	Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique, sociale et financière.
Novembre 1962	Indéterminée	Art. 238, association basée sur une union douanière.
Décembre 1964	Indéterminée	Art. 238, association basée sur une union douanière.
Janvier 1973		
	5 ans	
Juin 1964	(Mai 1969)	Art. 136-238, convention d'association basée sur une ZLE.
Janvier 1971	Janvier 1975	Art. 136-238, convention d'association basée sur une ZLE.
Avril 1976	4 ans (Mars 1980)	Art. 238, 109 de l'acte d'adhésion dispose que les régimes résultant de l'association ne sont pas applicables dans les relations entre les nouveaux Etats membres et les Etats associés à la Communauté jusqu'au 31 janvier 1975. Art. 115 de l'acte d'adhésion. Accord global de coopération commerciale industrielle, technique et financière, la stabilisation des recettes d'exportation, un protocole annexé à la convention, garantit les exportations de sucre de certains pays.
Juillet 1976		
Août 1976		
Septembre 1976		
Décembre 1963	3 ans (Décembre 1966) accord reconduit annuellement jusqu'à 1973	Art. 113, accord commercial non préférentiel. Accord de coopération économique et commerciale en cours de négociation.

Pays	Demande	Ouverture des négociations	Signature
Algérie	Décembre 1962 Septembre 1963 Mars 1965/1968	Juillet 1972	Avril 1976
Nigéria (1) Kénia-Ouganda-Tanzanie (1)	Septembre 1963 Novembre 1963	Juillet 1964 Mars 1963	Mai 1964 Juillet 1968 Septembre 1969
Maroc	Décembre 1963	Juin 1965 Juillet 1973	Mars 1969 Avril 1976
Malte	Septembre 1967	Avril 1970	Décembre 1970
Uruguay	Décembre 1968	Avril 1972	Avril 1973
Argentine	Février 1969	Janvier 1971	Novembre 1971
Israël	Juillet 1961 Juin 1966	Septembre 1962 Octobre 1969 Juin 1973	Juillet 1964 Juin 1970 Janvier 1975
Grande-Bretagne	Août 1961 Mai 1967	Octobre 1961 Juin 1970	Rupture janvier Janvier 1972
Irlande	Juillet 1961 Mai 1967	Il n'y a pas eu Juin 1970	de négociations Janvier 1972
Danemark	Août 1961 Mai 1967	Il n'y a pas eu Juin 1970	de négociations Janvier 1972
Autriche	Décembre 1961 Juillet 1968 Novembre 1969	Mars 1965 Décembre 1971	

(1) Voir l'accord de Lomé, *supra*, p. 520.

Entrée en vigueur	Durée	Base juridique et type d'accord
	Indéterminée	Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique, sociale et financière.
Janvier 1971	Janvier 1975	Accord non ratifié par les Etats membres. Accession à la convention de Yaoundé.
Septembre 1969	5 ans (Septembre 1974)	Art. 238, association basée sur une ZLE.
Avril 1971	Indéterminée 5 ans (31 mars 1976)	Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique, sociale et financière. Art. 238, accord d'association visant au cours de sa 2 ^e étape, à partir du 1 ^{er} août 1976, l'établissement d'une union douanière au cours d'une période d'en principe cinq ans. L'élargissement de l'accord — produits agricoles et coopération financière — est entré en vigueur en juin 1976.
Août 1974	3 ans (août 1977)	Art. 113, accord commercial non préférentiel.
Janvier 1972	3 ans (Janvier 1975) puis reconduit annuellement	Art. 113, accord commercial non préférentiel.
Juillet 1964	3 ans	Art. 113, accord commercial non préférentiel.
Octobre 1970	(Juillet 1967)	
Juillet 1975	5 ans	Art. 113, accord commercial préférentiel.
Février 1977	(Octobre 1975)	
	Indéterminée	Art. 113, accord établissant une ZLE.
	Indéterminée	Art. 238, protocole additionnel sur la coopération industrielle, technique et financière.
1963		Art. 237, adhésion.
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 237, adhésion.
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 237, adhésion.
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 237, adhésion.
Octobre 1972	Indéterminée	Accord intérimaire.
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 113. Accord commercial préférentiel basé sur une ZLE industriel.

Pays	Demande	Ouverture des négociations	Signature
Suède	Décembre 1961 Juillet 1967 Février 1968	Décembre 1971	Juillet 1972
Suisse	Décembre 1961 Février 1968	Décembre 1971	Juillet 1972
Espagne	Février 1962 Février 1964	Septembre 1967 Juin 1973	Juillet 1970 Négociations sus
Demande d'adhésion Norvège	Juillet 1977 Mai 1962 Juillet 1967 Octobre 1972	Juin 1970 Février 1973	Janvier 1972 Mars 1973
Portugal	Mai 1962 Février 1968	Décembre 1971	Juillet 1972
Protocole additionnel			
Demande d'adhésion Yougoslavie	Mars 1977 Septembre 1962	Octobre 1968 Septembre 1972	Mars 1970 Juin 1973
Liban	Octobre 1962 Décembre 1966 Octobre 1969	 Octobre 1970 Février 1977	Mai 1965 Décembre 1972 Mai 1977
Chypre	Décembre 1962 Août 1970 Janvier 1971	Janvier 1972	Décembre 1972
R.A. d'Egypte	Septembre 1969	Septembre 1970 Janvier 1976	Décembre 1972 Janvier 1977

Entrée en vigueur	Durée	Base juridique et type d'accord
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 113, accord commercial préférentiel basé sur une ZLE industriel.
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 113, accord commercial préférentiel basé sur une ZLE industriel.
Octobre 1970 pendues depuis	6 ans minimum (Octobre 1976) 1974	Art. 113, accord commercial préférentiel basé sur une ZLE, limité aux seuls pays membres originels de la Communauté. L'extension de l'accord aux nouveaux pays membres est entrée en vigueur en juillet 1977. Art. 237, adhésion.
Refus norvégien Juillet 1973	Indéterminée	Art. 237, adhésion. Art. 113, accord commercial préférentiel établissant une ZLE industriel.
Janvier 1973	Indéterminée	Art. 113, accord commercial préférentiel établissant une ZLE industriel.
Novembre 1976	Indéterminée	Une coopération industrielle, sociale et financière est prévue dans ce protocole. Art. 237, adhésion.
Mai 1970	3 ans	Art. 113, accord commercial non préférentiel.
Septembre 1973	(Mai 1973)	
Juillet 1965	5 ans	Art. 113, accord commercial non préférentiel.
	(Septembre 1978) Renouvelable annuellement	Art. 113, accord commercial et sur la coopération technique.
	5 ans	Art. 113, accord commercial préférentiel.
	Indéterminée	Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique et financière.
Juillet 1973	4 ans (Juin 1977)	Art. 238, association — Protocole entrée en vigueur en juin 1973. Accord d'association visant au cours de sa 2 ^e étape, à partir du 1 ^{er} juillet 1977, à l'établissement progressif d'une union douanière au cours d'une période d'en principe 5 ans.
Novembre 1973	5 ans	Art. 113, accord commercial préférentiel.
	Novembre 1978 Indéterminée	Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique et financière.

Pays	Demande	Ouverture des négociations	Signature
Inde	Janvier 1968 Septembre 1971	Avril 1973	Décembre 1973
Brésil	Mars 1971	Mars 1973	Décembre 1973
Islande		Décembre 1971	Juillet 1972
Finlande		Décembre 1971	Octobre 1973
Jordanie	Juillet 1972	Février 1976	Janvier 1977
Japon	Octobre 1969	Septembre 1970	Négociations in
Maurice (Ile) (1)	Septembre 1971	Mars 1972	Mai 1972
Syrie	Mars 1974	Février 1976	Janvier 1977
Canada	Avril 1976	Juin 1976	Juillet 1976
Mexique	Mai 1973	Avril 1975	Juin 1975
Pakistan		Novembre 1974	Juin 1976
Sri Lanka	Déclaration commune d'intention annexée au traité d'adhésion — la première étape de la mise en œuvre de cette déclaration a dé- buté en janvier 1974 en même temps que l'alignement du tarif douanier britannique sur celui de la CEE.		Novembre 1975
Bangladesh			Novembre 1976

4 Conseils d'association (Grèce, Turquie, Malte, Chypre)

7 Comités mixtes (Suède, Suisse, Autriche, Portugal, Islande, Norvège, Finlande)

10 Comités mixtes — accord commercial non préférentiel — Uruguay, Argentine, Yougoslavie, Inde, Brésil, Canada, Mexique, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesh

1 Comité mixte (accord commercial préférentiel)

9 Conseils de coopération, Tunisie, Algérie, Maroc, Israël, Liban, R.A. d'Egypte, Jordanie, Syrie. Convention de Lomé

31 Institutions bilatérales pour les accords conclus entre la CEE et divers pays tiers. Les accords sont classés par la date de la demande introduite, par les Etats tiers, les accords sur un ou deux produits n'ont pas été pris en considération

(1) Voir l'accord de Lomé, *supra*, p. 520.

Entrée en vigueur	Durée	Base juridique et type d'accord
Avril 1975	5 ans renouvelable Avril 1980	Art. 113, accord non préférentiel de coopération commerciale.
Août 1974	3 ans Décembre 1977	
Avril 1973	Indéterminée	Art. 113, accord commercial préférentiel basé sur une ZLE industriel.
Janvier 1974	Indéterminée	Art. 113, accord commercial préférentiel basé sur une ZLE industriel.
	Indéterminée	Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique et financière.
terrompue pour Juin 1973	le moment Janvier 1975 Indéterminée	Accession à la convention de Yaoundé II. Art. 238, accord de coopération commerciale, industrielle, technique et financière.
Octobre 1976	Indéterminée	Art. 113, accord cadre non préférentiel de coopération économique et commerciale.
Novembre 1975	5 ans Novembre 1980	Art. 113, accord non préférentiel de coopération économique et commerciale.
Juillet 1976	5 ans Juillet 1981 renouvelable	Art. 113, accord non préférentiel de coopération commerciale.
Décembre 1975	5 ans (Décembre 1980) renouvelable	Art. 113, accord non préférentiel de coopération commerciale.
Décembre 1976	5 ans (Décembre 1981) renouvelable	Art. 113, accord non préférentiel de coopération commerciale.

Sources : divers n^{os} du *Bulletin de la CEE, JOCE*, C/58 du 18 mai 1974. Bulletin d'Information — relations extérieures — 115/75, 139.

ANNEXE II

Tableau concernant les relations des CE avec les organisations internationales (1)

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
1. Assemblée générale de l'organisation des Nations Unies	Echange de lettres avec le secrétaire général en date du 28 novembre et 9 décembre 1958 Statut d'observateur octroyé le 11 octobre 1974 (Rés. 3028-XXIX) à la CEE	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale Accord empirique de relations de travail Acte unilatéral de l'Assemblée générale	Observateur
2. Conseil Economique et Social (ECOSOC)	Etablissement de relations par la résolution 1267 (XLIII) en juillet 1967 Relations renforcées par décision du 20 mai 1971, octroi à la CEE du statut d'observateur permanent	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions et aux réunions d'intérêt commun Acte unilatéral de l'ECOSOC	Observateur
3. Commission Economique pour l'Europe (ECE)	Echange non formel de lettres en date du 30 septembre et du 7 octobre 1958 Statut consultatif accordé à la Communauté, le 15 avril 1975 (art. 12 du mandat ECE)	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux sessions, aux réunions des Comités, des groupes d'experts et des groupes de travail Accord empirique de relations de travail Acte unilatéral de la Commission économique pour l'Europe	Participant à titre consultatif

(1) Les accords conclus sous l'égide du GATT, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe, du Programme des NU pour l'environnement, de la Commission économique pour l'Europe, de l'organisation de coopération et du développement économique ne sont pas pris en considération.

4. Commission Economique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)	Echange non formel de lettres en date du 24 janvier et du 27 février 1959	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux sessions plénières et aux sessions du Comité du commerce Accord empirique de relations de travail	Observateur
5. Commission Economique pour l'Amérique latine (CEPAL)	Arrangements pratiques en juillet 1958, entérinés par les Etats membres de la CEPAL	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participations aux sessions Accord empirique de relations de travail	Observateur
6. Commission Economique pour l'Afrique (CEA)	Arrangements pratiques depuis 1960	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux sessions aux groupes de travail ou d'études Accord empirique de relations de travail	Observateur
7. Commission Economique pour l'Asie Occidentale (CEAO)	Octroi du statut d'observateur le 5 mai 1975 en application de l'art. 66 du règlement intérieur de la Commission	Consultations réciproques Participation aux sessions annuelles et <i>ad hoc</i> Accord empirique de relations de travail	Observateur
8. Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)	Etablissement de relations en mars 1973 1 ^{re} demande d'aide alimentaire le 14 juin 1973	Echange d'informations Consultations réciproques Attributions d'aide alimentaire Coopération cas par cas	Interlocuteur
9. Programme Alimentaire Mondial (PAM)	Arrangements pratiques depuis 1961	Echange de documents et d'informations Participation au Comité Intergouvernemental (CIG) Accord empirique de relations de travail	Observateur (CIG)

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
10. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	Arrangements pratiques depuis 1967 Procédure en cours pour l'établissement de relations formelles	Echange de documents et d'informations Participation au Conseil d'Administration en qualité d'auditeur Coordination opérationnelle FED-PNUD Accord empirique de relations de travail	Auditeur
11. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED)	Par décision de l'Assemblée générale de l'ONU — Rés. 1995 (XIX) de 1964	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions des conférences, du Conseil et des organes subsidiaires ou permanents Participation à certaines réunions restreintes et consultations officielles Participation de la CEE en tant que telle aux travaux des groupes de rédaction, lors des consultations intensives prévues par la Rés. VII de la Commission des produits de base Acte unilatéral de l'Assemblée générale	Observateur
12. Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI)	Dès la création en 1967, statut consultatif accordé à la Communauté, conformément à l'art. 75 du règlement intérieur du Conseil du Développement Industriel En 1976, un accord formel est conclu	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions du Conseil Contribution à certains débats Représentation à toutes manifestations importantes Accord empirique de relations de travail	Observateur

13. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE/UNEP)	Arrangement pratique depuis 1972 Procédure en cours pour l'établissement de relations formelles	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux sessions du Conseil d'Administration aux Conférences et aux groupes de travail Accord empirique de relations de travail	Observateur
14. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)	Echange formel de lettres en date du 27 avril et du 7 juin 1960	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux réunions du Comité exécutif et aux réunions publiques Accord formel de relations de travail	Observateur
15. Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA)	Arrangement pragmatique depuis 1958 Accord formel en matière de garanties signé le 5 avril 1973 Accord en application de l'art. 111 du Traité de non-prolifération des armes nucléaires	Participation à la conférence générale Participation de spécialistes aux réunions scientifiques Coopération pragmatique dans tous les domaines d'intérêt commun Accord pragmatique et formel	Observateur à la conférence générale
16. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)	Echange formel de lettres en date du 25 octobre et du 11 décembre 1962	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Création de comités mixtes de travail Echange d'experts Participation aux sessions aux réunions des Comités Accord formel de relations de travail	Observateur

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
17. Organisation Internationale du Travail (OIT)	Accord CECA-JOCE n° 11 du 14 août 1953 Accord CEE du 7 juillet 1958 Accord CEEA du 26 janvier 1961	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Création de Comités mixtes de travail Participation aux sessions de la conférence, du Conseil d'administration ainsi qu'aux Conférences et aux réunions d'experts du BIT Accord formel de liaison et de collaboration	Observateur
18. Organisation Mondiale de la Santé (OMS)	Arrangements pratiques avec la CEE depuis 1959 Echange formel de lettres (juin 1972) entre Bureau régional de l'Europe (Copenhague) et la CEE	Echange de documents et d'informations Contacts périodiques Participation aux sessions du Comité régional de l'Europe Participation à des réunions d'intérêt commun Accord formel de relations de travail	Invitée du secrétariat
19. Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO)	Echange formel de lettres en date des 2 et 15 septembre 1964 complété par un nouvel échange en date des 12 décembre 1972 et 14 février 1973	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux Conférences générales Participation à des Conférences ministérielles (politique scientifique — éducation) Participation à des conférences internationales Participation à des réunions d'experts gouvernementaux, des groupes et sous-groupes de travail	Observateur

		Constitution de groupes de travail mixtes pour questions d'intérêt commun Coordination opérationnelle FED/UNESCO Accord formel de relations de travail	Observateur
20. Codex Alimentarius (programme mixte OMS/FAO)	Arrangements pratiques depuis 1962 relations renforcées en septembre 1971	Echange de documents et d'informations Participation aux réunions du Codex et aux Comités d'experts Accord empirique de relations de travail	Observateur
21. Organisation Internationale de Navigation Maritime (OMCI)	Arrangements pratiques depuis 1971 Echange formel de lettres en date du 11 février et du 28 juin 1974 En 1977, un accord formel est conclu	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions de l'Assemblée, du Conseil aux travaux des Comités et sous-comités Coopération et consultations sur sujets d'intérêt commun Accord formel de relations de travail	Observateur
22. Organisation Mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI/ex BIRPI)	Arrangements pratiques depuis 1958	Echange de documents et d'informations Participation à certaines réunions Accord empirique de relations de travail	Observateur
23. Banque Internationale de Reconstruction et de développement (BIRD)	Arrangements pratiques depuis 1958	Echange de documents et d'informations Coordination opérationnelle FED/BIRD Accord empirique de relations de travail	Observateur

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
24. Fonds Monétaire International (FMI)	Arrangements pratiques depuis 1958	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions Accord empirique de relations de travail	Observateur
25. Commission des Nations Unies pour le Droit commercial International (CNUDCI)	Arrangements pratiques depuis 1966 en vertu du par. 12 de la rés. 2205 (XXI) de l'AG	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions ordinaires et à certains Groupes spécialisés Accord empirique de relations de travail	Observateur
26. Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer	Arrangements pratiques depuis 1970	Participation aux sessions Accord empirique de relations de travail	Observateur
27. Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT)	Arrangements pratiques depuis 1958 Depuis 1961, la CEE est titulaire (actif et passif) des concessions en tant qu'union douanière	Participation de la Commission aux sessions des Parties contractantes, du Conseil aux Groupes de travail et Comités divers, aux négociations tarifaires et commerciales, comme porte-parole de la Communauté Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Ensemble de droits et d'obligations régissant les relations commerciales entre Parties à l'Accord	CEE est titulaire actif et passif des concessions en tant qu'Union douanière

28. Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)	Protocole additionnel n° 1 de la convention relative à l'OCDE (14 décembre 1960) Accord formel conclu le 30 juin 1964 entre l'Euratom et l'Agence pour l'Energie Nucléaire (ANE)	Echange de documents et d'informations Participation au Conseil (niveau ministériel) Participation aux travaux des divers Comités, aux réunions d'experts Participation au CAD en tant que membre Participation aux travaux de l'AEN en vertu de l'art. 21 du statut de l'Agence Installation d'une bibliothèque de programmes de calcul à Ispra (CCR) Coopération pragmatique dans tous les domaines d'intérêt commun en matière nucléaire Accord formel de relations de travail	Observateur
29. Union de l'Europe Occidentale (UEO)	Par décision du Conseil CEE (juillet 1963)	Association aux travaux du Comité des ministres pour les questions économiques Accord empirique de relations de travail	Observateur
30. Conseil de Coopération Douanière (CCD)	Arrangements pratiques depuis 1958 Procédure en cours pour l'établissement de relations formelles	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux réunions du Conseil et des Comités pour les questions relevant de la compétence de la CEE Accord empirique de relations de travail	Observateur

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
31. Conseil de l'Europe (CDE)	Protocole spécial du Traité de Paris (CECA) 1951 Echange formel de lettres en date du 18 août 1959	Echange de documents et d'informations Communications réciproques de rapports généraux Consultations réciproques Participations au débats du Comité des ministres pour problèmes de caractère général Participation à l'Assemblée jointe Participation aux travaux des comités d'experts sous-comités et Groupes de travail Accord formel de relations de travail	Observateur
32. Chambre de Commerce Internationale (CCI)	Echange de lettres en avril-mai 1959 puis en juin-juillet 1971	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Etablissement d'une réunion annuelle Participation aux travaux et aux congrès Représentation communautaire à haut niveau Accord empirique de relations de travail	Observateur
33. Organisation de Coopération Africaine, Malgache et Mauricienne (OCANM-ex OAMCE et UAMCE)	Echange non formel de lettres du 24 novembre 1961 et du 21 janvier 1962	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions au niveau ministériel Accord empirique de relations de travail	Observateur

34. Conférence de La Haye de droit International Privé	Arrangements pratiques depuis 1959	Echange de documents et d'informations Participation aux sessions ordinaires et réunions de certains Groupes spécialisés Accord empirique de relations de travail	Observateur
35. Institut International pour l'Unification du Droit privé (UNIDROIT)	Echange formel de lettres en date du 29 avril et du 17 juin 1960	Echange de documents et d'informations Participation aux réunions des Comités d'intérêts communs Consultation à la demande de la Commission CEE Etudes et recherches au siège de l'Institut à la demande de la Commission de la CEE Accord formel de relations de travail	Invitée du Secrétariat
36. Assemblée de l'Atlantique-Nord	Arrangements pratiques depuis 1958	Participation aux sessions de l'Assemblée et à certaines Commissions	Observateur
37. Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (CIME)	Echange formel de lettres en date du 3 juillet et du 12 juillet 1961	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux réunions du Conseil, aux groupes techniques d'experts Accord formel de relations de travail	Observateur
38. Association des Nations Sud-Est Asiatique (ASEAN)	Echange formel de lettres en date du 7 mai 1975	Institution d'un groupe d'étude mixte (réunions 2 fois par an) Accord formel de relations de travail	Participation au groupe mixte

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
39. Office Central des Transports Inter- nationaux par Chemin de Fer (OCTI)	Echange formel de lettres en date du 23 janvier et du 2 mars 1959	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation aux travaux des sessions et aux réunions d'intérêt commun Accord formel de relations de travail	Observateur
40. Conférence Euro- péenne des Minis- tres des Trans- ports (CEMT)	Echange formel de lettres en date du 8 novembre et du 21 no- vembre 1962 puis en date des 18 février, 3 et 27 juin 1972 Echange de lettres en date des 27 mars et 23 juin 1975	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation du Directeur général des Trans- ports au comité des suppléants Participation aux travaux de certains organes subsidiaries Participation de la Communauté aux travaux du Conseil des ministres et du Comité des suppléants Accord formel de relations de travail	Observateur
41. Commission Cen- trale pour la Na- vigation du Rhin (CCNR)	Echange formel de lettres en date du 6 juin 1961. Accord de liaison avec la Com- mission	Echange de documents et d'informations Consultations réciproques Participation du Directeur général des Trans- ports aux travaux des sessions Accord formel de relations de travail	Observateur

42. Conseil International du Blé	Par décision du Conseil de l'accord en date des 19 et 20 octobre 1959 Adhésion communautaire à l'accord depuis le 3 mai 1971	Adhésion communautaire	Membre depuis 1971 (délégation unique du Conseil International du blé et du comité exécutif (avec droit de vote)
43. Conseil International du Cacao	Par décision de la conférence de négociation d'un accord sur le cacao (25 septembre 1963 - 24 octobre 1963) 1 ^{er} juillet 1973 : CEE Membre de l'accord en vertu des dispositions pertinentes de l'accord de 1972 et de 1975 (Art. 4 et 15 de l'accord de 1976)	Participation à l'ensemble des travaux pour les questions relevant de sa compétence	Membre (en plus des Etats membres du Conseil International du cacao (sans droit de vote) et non membre du comité exécutif
44. Conseil International du Café	Par décision du Conseil de l'accord à sa 1 ^{re} session 29 juillet et 24 août 1963 comité exécutif du 19 juin 1970 Art. 4 et 16 de l'accord de 1976	Participation à l'ensemble des travaux du Conseil et du Comité exécutif	Observateur Membre du Conseil International du café (sans droit de vote) et non membre du comité exécutif

Nom de l'organisation	Mode et date de l'établissement des relations	Contenu et nature des relations	Statut des CE
45. Conseil International de l'huile d'olive	Par décision du Conseil de l'accord en date du 25 octobre 1961 Art. 14 du règlement intérieur du Conseil oléicole international	Participation à l'ensemble des travaux	Observateur du Conseil oléicole international et invité du secrétariat dans le comité exécutif
46. Groupe International d'Etudes Plomb et Zinc	Par décision du Groupe d'Etudes à son Assemblée plénière en date du 18 octobre 1961	Participation aux travaux des sessions Accord empirique de relations de travail	Observateur
47. Comité Consultatif International (toutes fibres) ex : coton	Par décision du Comité Consultatif International du Coton en date du 20 février 1964	Participation aux travaux des sessions Accord empirique de relations de travail	Observateur
48. Groupe International d'Etudes Caoutchouc	Par décision du Comité directeur du Groupe International en date des 5 et 7 mars 1962	Participation aux travaux des sessions du Comité directeur Accord empirique de relations de travail	Observateur
49. Groupe International d'Etudes Laine	Par décision du Groupe International d'Etudes au cours de sa 7 ^e session (18 octobre 1961)	Participation aux travaux des sessions du Comité directeur et aux comités techniques Accord empirique de relations de travail	Observateur

50. Conseil International du Sucre	Par décision du Conseil de l'Accord en date du 16 juin 1964 ni la CEE, ni les Etats membres n'ont adhéré à l'accord 1973	Participation à l'ensemble des travaux	
51. Conseil International de l'Étain	Par décision du Conseil de l'Accord en 1970 4 ^e accord : 30 juin 1970 Participation de la Communauté aux négociations du 5 ^e Accord (Art. 54b de l'accord de 1975)	Participation à l'ensemble des travaux sur la base de l'art. 50 de l'Accord Accord formel	Membre depuis 1972 du Conseil international de l'étain, sans droit de vote)
52. Conseil Mondial de l'Alimentation	Art. 60 du règlement intérieur du Conseil, adopté en 1976	Participation aux séances du Conseil (sans droit de vote) Echange de documentation	Observateur
53. Fonds International de Développement Agricole (FIDA)	Art. 3b de l'accord instituant le FIDA	Participation aux réunions de la Commission préparatoire (sans droit de vote) Echange de documentation	Observateur

Sources : Divers bulletins d'information - relations extérieures et différentes publications des bureaux de Presse et information des CE, et la Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux 1977, 300 p.

Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE

I. — SOURCES.

A. DOCUMENTS OFFICIELS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.

Journal officiel des communautés européennes 1958-1967
devient série L 1968-1978
série C 1968-1978.

1. Traités et accords.

Actes relatifs à l'adhésion aux communautés européennes du Royaume de Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord : JOCE L/73/72 du 27 mars 1972.

Traité instituant la CEE et documents annexes.

Traité instituant un Conseil et une Commission unique des CE et documents annexes et décisions des Représentants des Gouvernements des Etats membres relatives à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés.

2. Accords internationaux de produits.

Accord international sur le blé (1971).

Accord international sur le cacao (1972) : JOCE L 324/73 du 24 novembre 1973.

Accord international sur le café (1968).

4^e Accord international sur l'étain : JOCE L/90/72 du 22 mars 1972.

Accord international sur l'huile d'olive : Protocole du 7 mars 1969.

Accord international sur le sucre (1968).

Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton (1970) : JOCE L 225/70 du 12 octobre 1970.

Arrangement concernant certains produits laitiers (1970) : JOCE L 124/70 du 8 juin 1970.

3. Accords commerciaux ou accords d'association conclus entre la CEE et le ou les pays tiers.

Accord commercial entre la CEE et l'Argentine : JOCE L 249/71 du 10 novembre 1971.

Accord commercial entre la CEE et la république d'Autriche : accord intérimaire, JOCE L 223/72 du 29 septembre 1972 ; accord commercial, JOCE L 300/72 du 31 décembre 1972.

Accord commercial entre la CEE et la République fédérative du Brésil : JOCE L 102/74 du 11 avril 1974.

- Accord créant une association entre la CEE et la République de Chypre : JOCE L 133/73 du 21 mai 1973, L 143/73 du 30 mai 1973.*
- Accord commercial entre la CEE et la République arabe d'Egypte : JOCE L 251/72 du 19 décembre 1972, protocole complémentaire suite à l'élargissement de la Communauté : JOCE L 251/73 du 7 septembre 1973.*
- Accord commercial entre la CEE et l'Espagne : JOCE L 182/70 du 20 juillet 1970, protocole complémentaire à l'accord commercial suite à l'élargissement de la Communauté : JOCE L 66/73 du 26 février 1973.*
- Convention d'association entre la CEE et les Etats africains et Malgache associés à cette communauté : JOCE 93/64 du 11 juin 1964 ; Yaoundé II : JOCE L 282/70 du 28 décembre 1970.*
- Accord entre la CEE et la République de Finlande : JOCE L 328/73 du 28 novembre 1973 et 334/73 du 5 décembre 1973.*
- Accord créant une association entre la CEE et la Grèce : JOCE 26/63 du 18 février 1963.*
- Accord commercial entre la CEE et l'Iran : JOCE 152/63 du 14 octobre 1963 ; prorogations : JOCE 220/66 du 27 octobre 1966, 309/67 du 3 octobre 1967, L 284/68 du 5 novembre 1968, L 302/69 du 10 novembre 1969, L 250/70 du 10 novembre 1970, L 262/71 du 27 novembre 1971, L 269/72 du 30 novembre 1972.*
- Accord commercial entre la CEE et la République d'Islande : JOCE L 301/72 du 31 décembre 1972, JOCE L 98/73 du 12 avril 1973.*
- Accord commercial entre la CEE et l'Etat d'Israël : JOCE 95/64 du 8 mai 1964 ; 2^e accord dans JOCE L 183/70 du 20 juillet 1970 ; protocole complémentaire du 2^e accord commercial suite à l'élargissement de la Communauté dans JOCE L 66/73 du 13 mars 1973.*
- Accord sur les échanges commerciaux et la coopération technique entre la CEE et les Etats membres d'une part et la République libanaise d'autre part : JOCE L 146/68 du 10 juin 1968 ; prorogations : JOCE L 181/71 du 11 juillet 1971, L 201/72 du 13 juillet 1972 ; protocole complémentaire suite à l'élargissement de la Communauté : JOCE L 244/73 du 31 juillet 1973 ; prorogation : L 244/73 du 31 août 1973 ; accord commercial : JOCE L 18/74 du 22 janvier 1974.*
- Accord créant une association entre la CEE et Malte : JOCE L 287/72 du 26 décembre 1972.*
- Accord créant une association entre la CEE et le Maroc : JOCE L 197/69 du 8 août 1969 ; protocole complémentaire en raison de l'élargissement de la Communauté : JOCE L 239/73 du 27 août 1973, L 34/74 du 7 février 1974.*
- Accord d'association portant accession de l'Ile de Maurice à la Convention de Yaoundé (1969) : JOCE L 288/73 du 15 octobre 1973.*
- Accord créant une association entre la CEE et la République du Nigéria et documents annexes, Bruxelles, Secrétariat des Conseils de ministres, ronéogr., 1966, 89 p.*
- Accord commercial entre la CEE et la Norvège : JOCE L 171/73 du 27 juin 1973.*
- Accord entre la CEE et la République portugaise : JOCE L 301/72 du 31 décembre 1972.*
- Accord entre la CEE et le Royaume de Suède : JOCE L 300/72 du 31 décembre 1972.*

Accord entre la CEE et la Confédération suisse : JOCE L 300/72 du 31 décembre 1972.

Accord créant une association entre la CEE et la Tunisie : JOCE L 198/69 du 8 août 1969 ; protocole complémentaire en raison de l'élargissement de la Communauté : JOCE L 239/73 du 27 août 1973, L 34/74 du 7 février 1974.

Accord créant une association entre la CEE et la Turquie : JOCE 217/64 du 29 décembre 1964 ; protocole additionnel, protocole financier et acte final signés à Bruxelles le 23 novembre 1970 : JOCE L 293/72 du 29 décembre 1972 ; accord intérimaire : JOCE L 192/71 du 7 juin 1971 ; prorogation de l'accord intérimaire : JOCE L 167/72 du 25 juillet 1972. Accord intérimaire entre la CEE et la Turquie en raison de l'adhésion de nouveaux Etats membres à la Communauté : JOCE 277/73 du 3 octobre 1973 ; protocole complémentaire en raison de l'élargissement de la CEE en cours de notification signé le 30 juin 1973.

Accord créant une association entre la CEE et la République unie de Tanzanie, la République de l'Ouganda et la République du Kenya : JOCE L 287/70 du 28 décembre 1970.

Accord commercial entre la CEE et la République orientale de l'Uruguay : JOCE L 333/73 du 4 décembre 1973.

Accord commercial entre la CEE et la Yougoslavie : JOCE L 58/70 du 6 mars 1970 ; prorogation dans JOCE L 117/73 du 23 avril 1973 ; 2^e accord commercial dans JOCE L 224/73 du 13 août 1973.

4. Banque européenne d'investissement.

Banque européenne d'investissement : Modalités particulières d'intervention de la Banque européenne dans les pays associés à la CEE, Grèce, Turquie, Etats africains et malgache, Pays et territoires d'outre-mer, Bruxelles, avril 1966.

Banque européenne d'investissement : Rapports annuels, Bruxelles.

5. Commission de la CEE.

Avis de la Commission au Conseil concernant l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège, du 29 septembre 1967, 20/1967, Service des Publications des Communautés européennes.

Avis complémentaire de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège du 1^{er} octobre 1969, n° 4001/1969, Service des Publications des CE.

La Communauté élargie, « Bilan des négociations avec les pays candidats à l'adhésion », Bruxelles, 22 janvier 1972, « Accords avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion aux communautés », Bruxelles, septembre 1972.

Mémoire de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape, 24 octobre 1962, 107 p.

Première étape du marché commun, Rapport sur l'exécution du traité (janvier 1958-janvier 1962), 123 p.

Premier mémorandum de la Commission de la CEE au Conseil des ministres de la Communauté, Bruxelles, février 1959.

- Rapports généraux sur l'activité de la Communauté Economique Européenne* :
 I^{er} (1^{er} janvier 1958-17 septembre 1958), II^e (18 septembre 1958-20 mars 1959), III^e (21 mars 1959-15 mai 1960), IV^e (16 mai 1960-30 avril 1961), V^e (1^{er} mai 1961-30 avril 1962), VI^e (1^{er} mai 1962-31 mars 1963), VII^e (1^{er} avril 1963-31 mars 1964), VIII^e (1^{er} avril 1964-31 mars 1965), IX^e (1^{er} avril 1965-31 mars 1966), X^e (1^{er} avril 1966-31 mars 1967), après la fusion des exécutifs : *Rapports généraux sur l'activité des Communautés* :
 I^{er} (1967), II^e (1968), III^e (1969), IV^e (1970), V^e (1971), VI^e (1972), VII^e (1973), VIII^e (1974), IX^e (1975), X^e (1976), XI^e (1977).
Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni, Bruxelles, 26 février 1963.
La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux, juillet 1977.

6. Conseil des Ministres.

- Aperçu des activités des Conseils* ; Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes : I (1959), II (1960), III (octobre 1960-mars 1961), IV (avril 1961-septembre 1961), V (octobre 1961-mars 1962), VI (avril 1962-septembre 1962), VII (octobre 1962-mars 1963), VIII (avril 1963-septembre 1963), IX (octobre 1963-mars 1964), XI (octobre 1964-mars 1965), XII (avril 1965-décembre 1965), XIII (janvier 1966-juin 1966), XIV (juillet 1966-décembre 1966), XV (janvier 1967-juin 1967), XVI (juillet 1967-juillet 1968), XVII (août 1968-juillet 1969), XVIII (août 1969-juillet 1970).

7. Cour de justice des communautés européennes : Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

Vol. XVII (1971), p. 263 et suiv.

Arrêt 22/1970 rendu le 31 mars 1971 à Luxembourg par la Cour de justice des communautés européennes.

8. Parlement européen.

- Annuaire manuel de l'Assemblée parlementaire européenne* : (1959-1960, 1960-1961, 1961-1962), du *Parlement européen* : 1962-1963, 1963-1964, 1964-1965, 1965-1966, 1966-1967 (a cessé de paraître).
Débats. Compte rendu in extenso des séances : Assemblée parlementaire européenne : (1959-1960, 1960-1961, 1961-1962) ; Parlement européen : 1962-1963, 1963-1964, 1964-1965, 1965-1966, 1966-1967, 1967-1968, 1968-1969, 1969-1970, 1970-1971, 1971-1972, 1972-1973.
Documents de séance du Parlement européen :
 1960-1961 : doc. 87.
 1961-1962 : doc. 18, 19, 20, 38, 39, 40, 60, 61, 74, 75, 93, 122, 139.
 1962-1963 : doc. 33, 57, 72, 76, 77, 91, 94, 99, 100, 106, 134.
 1963-1964 : doc. 12, 13, 65, 67, 69, 80, 81, 94, 115.
 1964-1965 : doc. 7, 24, 31, 61, 65, 119, 122, 128, 135.

- 1965-1966 : doc. 8, 10, 39, 91, 92, 97, 100, 107.
 1966-1967 : doc. 74, 75, 76, 87, 89, 90, 93, 136, 142, 175.
 1967-1968 : doc. 5, 26, 38, 47, 61, 110, 143, 176, 180.
 1968-1969 : doc. 31, 81, 87, 136, 137, 186, 192, 198, 199, 215, 221.
 1969-1970 : doc. 9, 15, 33, 47, 48, 52, 66, 131, 139, 157, 175, 183.
 1970-1971 : doc. 32, 116, 164, 167, 235, 246, 257.

9. *Autres documents officiels de la CEE.*

- Association entre la CEE et la Grèce : *Rapports d'activité du Conseil d'association* : I^{er} (novembre 1962-octobre 1963), II^e (novembre 1963-décembre 1964), III^e (janvier-décembre 1965), IV^e (janvier-décembre 1966).
 Association entre la CEE et la Turquie : *Rapports d'activité du Conseil d'association* : I^{er} (décembre 1964-décembre 1965), II^e (janvier-décembre 1966), III^e (janvier-décembre 1967), IV^e (janvier-décembre 1968), V^e (janvier-décembre 1969), VI^e (janvier-décembre 1970), VII^e (janvier-décembre 1971), VIII^e (janvier-décembre 1972), IX^e (janvier-décembre 1973).
 Office statistique des CE : *Commerce extérieur, statistique mensuelle*, Luxembourg, (divers numéros).
Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Bruxelles, Secrétariat du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, 21 avril 1956, 135 p.

B. — DOCUMENTS OFFICIELS NON COMMUNAUTAIRES.

- Accord entre la CEE et l'Espagne*, doc. L 3579.
Accord entre la CEE et Israël, doc. L 3571.
 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ; *Instruments de base et documents divers* : Supplément n° 6 (mars 1958), n° 7 (février 1959), n° 8 (février 1960), n° 9 (février 1961), n° 10 (mars 1962), n° 11 (mars 1963), n° 12 (juin 1964), n° 13 (juillet 1965), n° 14 (juillet 1966), n° 15 (avril 1967), Vol. IV (mars 1969), n° 17 (mai 1970), Genève.
 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : *Rapport du groupe de travail de l'accord*.
Association entre la CEE et certains pays et territoires non européens, doc. L 3611.
Association entre la CEE et les Etats Africains et Malgache, doc. L 3465.
Association entre la CEE et la Grèce, doc. L 1829.
Association entre la CEE et Malte, doc. L 3665.
Association entre la CEE et la République unie de Tanzanie, la République de l'Ouganda et la République du Kenya, doc. L 3721.
Association entre la CEE et la Tunisie et le Maroc, doc. L 3379.
Association entre la CEE et la Turquie, doc. L 2265.
Association entre la CEE et la Turquie, protocole additionnel, doc. L 3750.
 CNUCED : doc. TD/SUGAR 7/4, TD/56, TD/4 et add., TD/5 add. 1, TD/6, TD/L 29, TD/86 et add. 1, add. 2, TD/87 et add. 1, TD/II/C.1/L 22, TD/II/C.1/L 19, TD/II/C.1/L 24.
 Droit des affaires : *Marché commun* — Traité de Rome, Série internationale, Bruxelles, Jupiter.

- FAO : *Annuaire du Commerce*, Rome, 1970.
- GATT : doc. 64/agr/1, 64/agr/2. TN 23, 30 avril 1964 ; TN/23, 30 avril 1964 ; TN/64/23/Rev. 1, 4 mai 1964 ; TN/64/19, TN/64/25, TN/64/27, TN Spec (64)58, Spec (64) 79, TN/64/34.
- Kennedy ticaret g r smeleri (Rapport de la délégation turque auprès du GATT sur les négociations Kennedy), Genève, 1967.
- Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation des accords conclus dans le cadre de la 6  conférence commerciale et tarifaire du GATT — Kennedy Round n  9784.*
- Müsterek Pazar ve Türkiye* (Marché Commun et la Turquie) 1957-1963, T. C. Di   leri Bakanlı ı (Ministère des Affaires étrangères ture).
- Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse*, 1959   1970. Publié par le Comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich.
- Survey of International Affairs*, 1959-1960, Oxford, Royal Institute of World Affairs.
- The Yearbook of World Affairs*, The London Institute of World Affairs. London, Stevens.
- United States : The Department of State : *The Official Weekly Records of U.S. Foreign Policy* (divers numéros).

II. — OUVRAGES

- ALTING von GESAU, Frans A. M., *Beyond the European Community*. Leyden, Sythoff, 1969, xi-247 p.
- ANANIADES, Leonidas, *L'association aux Communautés européennes*. Paris, LGDJI, 1967, 352 p.
- AYBERK, Ural, *La publicité des actes du Conseil des ministres et de la Commission de la Communauté économique européenne*, Paris, mémoire, C.U.E.C.E., 1967, 105 p. (dacty.).
- BERNARD, Nadines, LAVAL, Claude, et NYS, André, *Le comité économique et social*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1972, xii-283 p.
- BOUJU, Georges, *Le développement organique de la CEE*. Nice, thèse de doctorat 1964, 245 p. (dacty.).
- BRAYBROOKE, David, and LINDBLOM, Charles E., *A Strategy of Decision*. New York, The Free Press, 1969, ix-268 p.
- CAMPS, Miriam, *European Unification in the Sixties, from the Veto to the Crisis*. London, Oxford University Press, 1967, xii-273 p.
- CAMPS, Miriam, *Britain and the European Community*, 1955-1963. Princeton, Princeton University Press, 1964, x-547 p.
- CASTAREDE, Jean, *La construction économique de l'Europe et ses implications*. Paris, thèse de doctorat, 1963, 560 p. (dacty.).
- CATALANO, Nicola, *Manuel de droit des Communautés européennes*. Paris, Dalloz, 1962, 455 p.
- CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANE, *L'associazione della Grecia alla Comunità Economica Europea*. Roma, 1963, 323 p.
- COOMBS, David, *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London, Allen and Unwin, 1970, 343 p.

- COSGROVE, Carol A., and TWITCHETT, Kenneth J., *The New International Actors. The United Nations and the EC*. London, Mac Millan, 1970, 272 p.
- CURZON, Gerard, *Multilateral Commercial Diplomacy*. London, Michael Joseph, 1965, XII-367 p.
- DEHOUSSE, Fernand, *Les Etats membres, le Conseil et la Commission*. Liège, Faculté de droit, 1973.
- DELORME, Nicole, *L'Association des EAMA à la CEE*. Paris, LGDJ, 1972, IX-374 p.
- DE VREE, Johan K., *Political Integration : the Formation of Theory and Its Problems*. The Hague, Mouton, 1972, XVI-389 p.
- EASTON, David, *A Framework Analysis for Political Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, 143 p.
- EASTON, David, *A System Analysis of Political Life*. New York, John Wiley, 1967, 507 p.
- EVANS, John W., *The Kennedy Round in American Trade Policy : the Twilight of the GATT?* Cambridge, Harvard University Press, 1971, 383 p.
- FELD, Werner, *The European Common Market and the World*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967, VIII-176 p.
- FLORY, Thiébaud, *Le GATT, droit international et commercial mondial*. Paris, LGDJ, 1968, 306 p.
- GANSHOF van der MEERSCH, W. J., *Droit des Communautés européennes*. Bruxelles, F. Larcier, 1969, 1193 p.
- HAAS, Ernst B., *The Uniting of Europe*. Stanford, Stanford University Press, 1958, XX-552 p.
- HAAS, Ernst B., *Beyond the Nation-State*. Stanford, Stanford University Press, 1964, X-595 p.
- HAMMERICH, Kai Ewerlof, *L'UNICE dans le Marché Commun*. Stockholm, 1968, 185 p.
- HENIG, Stanley, *The External Relations of the European Community*. London, P.E.P., 1971, 145 p.
- HINSHAW, Randall Weston, *The European Community and American Trade*. New York, Praeger, 1964, XV-188 p.
- HOUBEN, P. H. J. M., *Les Conseils de ministres des Communautés européennes*. Leyden, Sythoff, 1964, 259 p.
- HOUDBINE, Anne Marie, et VERGES, Jean-Raymond, *Le Parlement européen dans la construction de l'Europe des Six*. Paris, P.U.F., 1966, 186 p.
- JOUBE, Edmond, *Le général de Gaulle et la construction de l'Europe*. Paris, LGDJ, 1967, 2 vol.
- KAUFMANN, Johan, *Conference Diplomacy*. Leyden, Sythoff, 1968, 222 p.
- KAWASAKI, Seiro, *Le droit de légation des Communautés européennes*. Genève, 1972, IV-433 p. (Mémoire dacty.).
- KAZANCIGIL, Ali, *La Turquie et le Marché Commun*. Paris, IEP, Thèse de doctorat, 1967, 582 p. (ronéogr.).
- KEMENY, John G., SNELL, Laurie J., et THOMPSON, Gerard L., *Algèbre moderne et activités humaines*. Paris, Dunod, 1969.
- KIM, Cao One, *La CEE dans les relations commerciales internationales*. Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1971, 549 p.

- KITZINGER, Uwe W., *The Challenge of the Common Market*. Oxford, Blackwell, 1961, VIII-240 p.
- KITZINGER, Uwe W., *The Second Try. Labor and the EEC*. Oxford, Pergamon Press, 1968, XIII-353 p.
- KITZINGER, Uwe W., *Diplomacy and Persuasion*. London, Thames and Hudson, 1973, 432 p.
- KOHLHASE, Norbert, et SCHWAMM, Henri, *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne. Centre de Recherches européennes, 1974, 220 p.
- LEMAIGNEN, Robert, *L'Europe au berceau, souvenirs d'un technocrate*. Paris, Plon, 1964, 217 p.
- LINDBERG, Leon, *The Political Dynamics of the European Economic Integration*. Stanford, Stanford University Press, 1963, XIV-367 p.
- LINDBERG, Leon, and SCHEINGOLD, Stuart, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970, VI-314 p.
- LINDBERG, Leon, and SCHEINGOLD, Stuart, *Regional Integration, Theory and Research*. Cambridge, Harvard University Press, 1971, 427 p.
- LI TEH KIE, *L'influence du Marché Commun sur le commerce extérieur américain*. Genève, Thèse de doctorat, 1969, 253 p. (ronéogr.).
- MENAI, Georges P., *La Banque européenne d'investissements*. Paris, Ed. de l'Épargne, 1968, 186 p.
- MEYNAUD, Jean, et SIDJANSKI, Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*. Bruxelles, Institut de Sociologie de Bruxelles, 1971, 733 p.
- MIERT, Van Karl, *Les Etats-Unis et les Communautés européennes*. Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, 1973, XXVI-283 p.
- MILLET, Pierre, *Union douanière et Marché commun. Négociation Kennedy, aspects tarifaires et aspects économiques*. Bruxelles, Institut d'études européennes, 1964, 40 p.
- MOLAVI, M. A., *L'Iran et les Communautés européennes*. 1968, 69 p. (mémoire ronéogr.).
- MUTH, Hans Peter, *French Agriculture and the Political Integration of Western Europe*. Leyden, Sythoff, 1970, 320 p.
- NYE, Joseph S., *Peace in Parts, Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston, Little Brown and Company, 1971, XIV-210 p.
- PENTLAND, Charles, *International Theory and European Integration*. New York, The Free Press, 1973, 283 p.
- RAMAZANI, Rouhollah, *The Middle East and the European Common Market*. Charlottesville, University of Virginia Press, 1964, XXII-152 p.
- RAUX, Jean, *Les relations extérieures de la CEE*. Paris, Cujas, 1966, 557 p.
- RAPOPORT, Anatol, *Combats, débats et jeux*. Paris, Dunod, 1967, 309 p.
- REUTER, Paul, *Les organisations européennes*. Paris, PUF, 1965, 451 p.
- REUTER, Paul, *Les institutions internationales*. Paris, PUF, 1967, 332 p.
- SEMAINE DE BRUGES 1972, *La politique économique extérieure de la Communauté européenne élargie*. Bruges, de Tempel, 1973, 249 p.
- SIDJANSKI, Dusan, *Dimensions européennes de la science politique*. Paris, LGDJ, 1963, 187 p.

- SIDJANSKI, Dusan, *Méthodes quantitatives et intégration européenne*. Genève, Institut Universitaire d'études européennes, 1970, 159 p.
- SIMON, Denys, PASQUARELLI, Enrico, et KLEMAN, Nicole, *La CEE dans les relations internationales*. Nancy, Centre européen universitaire de Nancy, 1972, 312 p.
- de SOTO, Jean, *Les relations internationales des Communautés européennes, cours 1964-1965*. Paris, Institut des Hautes Etudes Internationales, 225 p.
- SPAACK, Paul Henri, *Combats inachevés*. Paris, Ed. Fayard, 1969, 2 vol.
- STINGELIN, Peter, *The European Community and the Outsiders*. London, Longman, 1973.
- TAGUABA, Lugo, *L'association des Etats de l'Afrique de l'Est à la CEE*. Paris, Thèse de doctorat, 1970, 317 p. (ronéogr.).
- TRIANSTIS, S. G., *Common Market and Economic Development. The EEC and Greece*. Athens, 1965, 232 p.
- ÜSTÜNEL, Besim, *Avrupa müsterek pazarinin türk ekonomisi üzerinde muhtemel tepkileri*. Ankara, 1962, VIII-129 p.
- VIGNES, Daniel, *L'association de la CEE avec les EAMA*. Paris, Colin, 1970, 224 p.
- WOOD, Robert, S., *Europe and the American Approach to Foreign Policy*. The Hague, International Spectator's, 1972.
- WOHLFAHRT, Everling, *Fondements juridiques des relations entre les Communautés européennes et les Etats tiers*. Bruxelles, Institut d'études européennes, 1970.
- ZARTMAN, William, *The Politics of Trade Negotiations Between Africa and the EEC*. Princeton, Princeton University Press, 1971, XI-243 p.
- L'association à la CEE, aspects juridiques*. Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, XIV-369 p.
- La Communauté et le problème de développement. Le renouvellement de la convention de Yaoundé*. 1969, (fasc. 1).
- La Communauté et les pays méditerranéens*. 1970, (fasc. 2).
- La Communauté et le Tiers Monde*. 1970, (fasc. 3), Bruxelles, Institut de sociologie de Bruxelles.
- Les Communautés dans l'Europe. L'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés*. 1968, (fasc. 1).
- L'Europe centrale et orientale*. 1969, (fasc. 2).
- Les Etats scandinaves*. 1969, (fasc. 3), Bruxelles, Institut de sociologie de Bruxelles.
- Communautés européennes et les relations Est-Ouest*. Bruxelles, Institut de sociologie de Bruxelles, 1967.
- La décision dans les Communautés européennes*. Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1969, 511 p.
- Les institutions communautaires et les institutions nationales dans le développement des Communautés*. Bruxelles, Institut de sociologie de Bruxelles, 1968, 287 p.
- L'intégration européenne et l'avenir des parlements en Europe*. Symposium organisé à Luxembourg les 2-3 mai 1974. Luxembourg, O.P.O.C.E., 1975, 395 p.
- Les missions permanentes auprès des organisations internationales*. T. I, VIRALLY,

Michel, GERBET, Pierre, SALMON, Jean, GHEBALI, Yves, Bruxelles, Bruylant, 1971, 918 p.

T. II, KOHLHASE, Norbert, ALTING von GEUSAU, Frans A. M., GERBET, Pierre et LOUIS, Jean-Victor. Bruxelles, Bruylant, 1973, 437 p.

Les relations extérieures de la Communauté unifiée. Liège, Cahiers de documentation, Institut d'études juridiques européennes, Université de Liège, Faculté de droit, 1968, 716 p.

III. — ARTICLES

ALTING von GEUSAU, Frans. A. M., « Problèmes institutionnels des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1966, p. 227-250.

AYBERK, Ural, NICOLA, Jacques, et SLIWINSKI, Marek, « Analyse structurelle des groupes communautaires », *Rapport présenté au congrès de ECPR*, à Mannheim avril 1973, 469 p. (N.P.).

BODENHEIMER, Susanne J., « Political Union Debate in Europe ; a Case Study in Intergovernmental Diplomacy », *Int. Org.*, vol. XXI, Winter 1967, p. 249-270.

BALENSI, A., « La technique des négociations au GATT », *RMC*, mai 1962, n° 47, p. 193-198.

BAERDEMAEKER, Adolphe de, « Quelques aspects des relations extérieures de la CEE », *Synopsis*, janvier 1964, n° 69, p. 21-28.

BLOOM, Bridget, « The Agreement Between the EEC and the Republic of Nigeria », *Rapport présenté au colloque de l'association pour le développement de la science politique européenne*, novembre 1966, 15 p. (N.P.).

BOT, Bernard, « Negotiating Community Agreements Procedure and Practice », *Common Market Law Review*, vol. 7, july 1970, p. 286-310.

BOURCIER, Caron de, « L'association des pays d'outre-mer, les perspectives », *Cahiers de l'Institut de science économique appliquée*, mai 1962, suppl. n° 125, p. 113-136.

C'AREAU, Dominique, DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline, et FLORY, Thiébaud, « Droit international économique et coopération technique, droit du développement », *AFDI*, 1968, p. 554-605.

CARTOU, Louis, et GLOESNER, H. J., « Perspectives d'avenir des organes exécutifs », *Rapport présenté au colloque de Liège les 27, 28 et 29 avril 1966*, La Haye, Nijhoff, 1967.

CATTANI, Attilio, « Essai de coopération politique entre les Six, 1960-1962, et échec des négociations pour le statut politique », *Chronique de politique étrangère*, vol. XX, n° 4, juillet 1967, p. 369-401.

CORET, Alain, « Les accords internationaux sur les produits de base », *Journal de droit international*, 1969, n° 3, p. 575-590.

DEHOUSSE, Fernand, « Quelques problèmes institutionnels de l'unification politique européenne », *Institut d'études européennes de Bruxelles*, 1964, 66 p. (ronéogr.).

DENIAU, Jean-François, « The External Policy of the EEC », *Law and Contemporary Problems*, 3/1961, p. 349-363.

DENIAU, Jean-François, « Les éléments d'une politique commerciale moderne », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, 1969, p. 486-490.

- DUBOIS, André, « L'association de la Turquie au Marché Commun », *RMC*, février 1964, n° 66, p. 68-75.
- DUGIMONT, Jacques, « Les négociations du Kennedy Round », *Les études économiques*, FUCAM, mars 1968, n° 127, p. 85-104, n° 128, p. 5-22.
- DUPUY, René-Jean, « Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures », *AFDI*, 1963, p. 779-825.
- FELD, Werner, « National Economic Interest Groups and Policy Formation in the EEC », *Political Science Quarterly*, vol. 8, n° 3, september 1966, p. 362-411.
- HALLSTEIN, Walter, « La CEE d'une nouvelle discipline mondiale », *Service de publication des CE*, 1962.
- HALLSTEIN, Walter, « Intégration économique comme facteur d'union politique », *ibid.*, 1965.
- HALLSTEIN, Walter, « Les véritables problèmes de l'intégration européenne », *ibid.*
- HASNOUÏ, Noureddine, « La Méditerranée dans la politique commerciale de la CEE », *RMC*, 1971, n° 142, p. 21-33.
- HENIG, Stanley, « The Mediterranean Policy of the European Community », *The New Politics of European Integration*, Mac Millan, 1972, p. 178-195.
- HIRSCH, Etienne, « Relations Between the Officials of the EEC and the Governments of the Member States », *Government and Opposition*, vol. 2, n° 3, April-July 1967, p. 436-443.
- HYMAN, Daniel, « L'OCDE et les relations avec les Communautés européennes », *RMC*, février 1970, n° 130, pp. 77-84.
- KOVAR, Robert, « Le renouvellement de la convention de Yaoundé », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, 1969, p. 451-470.
- KOVAR, Robert, « La mise en place d'une politique commerciale commune et les compétences des Etats membres de la CEE en matière de relations internationales et de conclusion des traités », *AFDI*, 1970, p. 783-828.
- KROUN, H. B., « L'élargissement de l'association avec les Etats africains et malgache », *RMC*, n° 167, août-septembre 1973, p. 300-304.
- LAMBERT, G. R., « The EEC and the Mediterranean Area », *The World Today*, avril 1965, p. 160-168.
- LE TALLEC, Georges, « Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales », *RMC*, septembre 1972, n° 157, p. 636-644.
- LE TALLEC, Georges, « La politique commerciale de la CEE et ses conséquences sur l'action de la Communauté et des Etats membres », *RMC*, novembre 1971, n° 143, p. 172-180.
- LINDBERG, Leon, « La communauté européenne en tant que système politique : notes pour la construction d'un modèle », *Service de presse et d'information des CE*, 1966, 68 p.
- LINDBERG, Leon, « L'intégration en tant que source de tension s'exerçant sur le système de la Communauté », *Service de presse et d'information des CE*, juillet 1967, 55 p.
- LINDBERG, Leon, « Decision making and Integration in the European Communities », *Int. Org.*, Winter 1965, n° 1, p. 56-80.
- LOUIS, Jean-Victor, « Droit et politique des relations extérieures des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1971, n° 1, p. 12-21.

- MEGRET, Jacques, « Le pouvoir de la CEE de conclure des accords internationaux », *RMC*, décembre 1964, n° 64, p. 529-536.
- MEGRET, Jacques, « Conclusions, formes et effets des accords internationaux passés par la CEE », *RMC*, janvier 1965, n° 75, p. 19-27.
- MELCHIOR, Michel, « La procédure de conclusion des accords externes de la CEE », *Revue belge de droit international*, janvier 1966, p. 187-213.
- MESNAGE, M., « Comparaison statistique du TDC de la CEE et du tarif des Etats-Unis d'Amérique et du tarif du Royaume-Uni », *Inf. Stats. Office Statistique des CE*, 3/1963.
- MEYNAUD, Jean, et SIDJANSKI, Dusan, « Présentation des dirigeants européens », *Il Politico*, décembre 1963, n° 4, p. 722-755.
- OLIVIER, D., « La convention d'association entre la CEE et les EAMA signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 », *RMC*, décembre 1963, n° 64, p. 480-486.
- PESCATORE, Pierre, « Les relations extérieures des Communautés européennes », *R.C.A.D.I.*, 1961/II, p. 9-244.
- PESCATORE, Pierre, « Les Communautés européennes et les pays tiers », *Banco di Roma*, 1964, 45 p.
- PETIT-LAURENT, Pierre, « Démonstration de l'unité et de la spécificité de la politique méditerranéenne. Le couple Espagne-Israël », *RMC*, mai 1973, n° 165, p. 191-193.
- PETIT-LAURENT, Pierre, « Pour une coopération entre pays méditerranéens », *RMC*, juin-juillet 1973, n° 166, p. 251-254.
- RENIER, Yves, « Le protocole additionnel à l'accord d'Ankara et ses implications pour le développement de la Turquie », *RMC*, février 1972, n° 151, p. 162-170.
- REY, Jean, « L'élargissement de la CEE », *Société belge d'études*, novembre-décembre 1962, n° 203, p. 710-730.
- REY, Jean, « Etat présent du problème européen », *Chronique de politique étrangère*, vol. XIX, n° 2, mars 1966, p. 149-156.
- REY, Jean, « The European Community's Role in Mediterranean Europe », *Journal of international affairs*, vol. XIX, n° 2, 1965, p. 163-170.
- ROUSSAKIS, E. N., « Les négociations Kennedy et la politique commerciale des Etats-Unis d'Amérique », *RMC*, 1964, n° 68, p. 168-177.
- SAR, Cem, « L'association entre la CEE et la Turquie », *The Turkish Yearbook of International Relations*, 1963, p. 89-114.
- SCHACHT, F. de, « Les négociations multilatérales de Genève à la suite des accords de Luxembourg », *RMC*, février 1966, n° 88, p. 57-66.
- SCOTT, William, « Rationality and Non Rationality of International Relations », *Northwestern University Illinois*, 1961, 16 p. (multig.).
- SERRE, Françoise de la, « L'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes », *La Documentation française*, NED, n° 38882-83.
- SERRE, Françoise de la, « Elargissement des Communautés européennes et intégration régionale », *Etudes internationales*, vol. VI, n° 3, septembre 1973, p. 276-285.
- SIDJANSKI, Dusan, et AYBERK, Ural, « Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six », *Res Publica*, janvier 1974, vol. XVI, p. 33-62.

- SIOTIS, Jean, « La révolution nationale en Grèce et les institutions internationales », *Revue belge de droit international*, janvier 1968, p. 227-243.
- TESTA, Gaetano, « Kennedy Round : quelques aspects juridiques », *AFDI*, 1968, p. 611-642.
- TESTA, Gaetano, « L'intervention des Etats membres dans la procédure de conclusion des accords d'association de la CEE », *Cahiers de droit européen*, 5/1966, p. 492-513.
- TORELLI, Maurice, « L'élaboration des relations extérieures de la CEE », *RMC*, août-septembre 1973, n° 167, p. 328-340.
- TORELLI, Maurice, et SALMON, Jean J. A., « La représentation juridique des Communautés européennes », *RMC*, juillet-août 1968, n° 114, p. 815-823.
- TOULEMON, Robert, « L'association à la CEE : est-elle une formule d'avenir? », *RMC*, mars 1967, n° 100, p. 145-150.
- TOULEMON, Robert, « De l'association à l'intégration », *RMC*, mai 1966, n° 91, p. 413-417.
- URIO, Paulo, « Décision rationnelle et défense nationale en Suisse », *Annuaire suisse de science politique*, n° 11, 1971, p. 27-42.
- VAROUXAKIS, Sotiris, « La nature juridique de l'association entre la CEE et la Grèce », *RMC*, décembre 1964, n° 75, p. 537-543.
- VINCENT, François, « La présidence des assemblées européennes », *Revue trimestrielle de droit européen*, janvier-mars 1966, p. 79-111.
- WILBRANT, H., « L'aide alimentaire de la CEE aux pays en voie de développement, problèmes posés et possibilités réelles », *Série agr.*, 14/1963, p. 107-140.
- « A coup d'oranges », *RMC*, octobre 1971, n° 147, p. 361-364.
- « L'approche globale méditerranéenne », *RMC*, novembre 1972, n° 159, p. 710-714.
- « L'association de la Grèce à la CEE », *RMC*, mai 1966, n° 91 (numéro spécial sur la Grèce).
- « L'association entre la CEE et les Etats africains », *RMC*, mai 1969, n° 123 (numéro spécial sur l'EAMA).
- « Bilan des négociations tarifaires de la CEE », *RMC*, juillet-août 1968, n° 114, p. 793-803.
- « La demande d'association d'Israël à la Communauté », *RMC*, octobre 1966, n° 95, p. 729-733.
- « L'élargissement de la CEE », *RMC*, février 1971, n° 141.
- « L'évolution des procédures de consultations au sein de la CEE », *RMC*, mai 1965, n° 80, p. 229-234.
- « Méditerranée face à l'élargissement de la Communauté », *RMC*, juillet-août 1971, n° 145, p. 270-271.
- « La négociation Kennedy, quelques points d'interrogation », *RMC*, juillet-août 1966, n° 93, p. 633-637.
- « Offensive USA contre la politique méditerranéenne de la Communauté », *RCM*, janvier 1973, n° 161, p. 3-6.
- « Les relations entre la Communauté et la Méditerranée », *RCM*, mai 1972, n° 154, p. 469-471.

IV. — PÉRIODIQUES

- Annuaire français de droit international.*
Turkish Yearbook of International Relations.
Agricoltura.
Bulletin de la CEE.
Cahier mensuel de documentation européenne.
Cahiers de droit européen.
Chronique de politique étrangère.
Common Market Law Studies.
Government and Opposition.
International Organization.
Journal of Common Market Studies.
La Documentation française, Chronique étrangère.
La Documentation française, Notes et Etudes documentaires.
Le Monde diplomatique.
Res Publica.
Revue belge de droit international.
Revue du Marché commun.
Revue française de science politique.
Revue trimestrielle de droit européen.

V. — JOURNAUX

- Bulletin d'information de l'Agence européenne.*
Europe document.
Le Journal de Genève.
Le Monde.
The Times.
New York Times.
Avanti.
Corriera della sera.
Cumhuriyet.
Milliyet.

VI. — INTERVIEWS

Nous avons interrogé une trentaine de fonctionnaires appartenant à la Commission, au Conseil, au COREPER, aux organisations professionnelles : certains fonctionnaires ont manifesté le désir de rester dans l'anonymat ; c'est pourquoi nous renonçons à donner la liste de nos interlocuteurs.

Index

INDEX

A

Abidjan : 351, 502.
 Accord d'association : voir par pays.
 Accord européen sur les transports routiers : (AETR) : 15, 408-409.
 Accord International sur l'étain : 374, 496, 507.
 Addis-Abeba : 359, 502.
 Adenauer : 383.
 Adhésion : 86, 319, 351, 354, 358, 360, 406, 407, 456, 457.
 Aide alimentaire : 130, 132, 142, 147, 149, 154, 155, 159, 161, 162, 163, 165, 167, 170, 171, 172, 173, 177, 186, 373, 407.
 Agence Internationale de l'énergie Atomique : 81.
 Albanie : 466.
 Algérie : 484, 487, 488, 503.
 Aluminium : 91, 129, 131, 152, 162, 166, 171, 174, 195.
 American Selling Price (ASP) : 120, 128, 129, 131, 141, 143, 152, 154, 159, 162, 163, 165, 169, 170, 171, 172, 181-190, 455.
 Amérique Latine : 26, 359, 430-431.
 Ankara : 474, 494.
 Argentine : 105, 175, 178, 179, 180, 203, 204, 484.
 Armack : 290, 294.
 Arusha : 497.
 Association européenne de libre-échange : (AELE) : 30, 75, 86, 96, 123, 380-382, 388, 433.
 Athènes : 259, 279, 281, 289, 305, 331, 474, 492.
 Australie : 85, 94, 105, 114, 116, 173, 175, 382, 385.
 Autriche : 93, 105, 116, 155, 175, 305, 414.
 Averoff : 253-254, 264, 271.

B

Baden-Baden : 451.
 Ball : 242.
 Banque Européenne d'Investissement : (BEI) : 258, 262, 270, 273, 283, 285, 305, 306, 323, 325, 329, 338, 355, 368, 396, 449-452, 457, 491, 506.
 Banque Internationale de Reconstruction et de Développement : 74, 484, 508.
 Barre : 436.
 Battiste : 293.
 Bedie : 369.
 Belgique : 55, 90, 105, 111, 120, 123, 132, 154, 198, 235, 241, 247, 275, 277, 353, 360, 427, 463, 465, 476, 489, 491, 500, 508.
 Belgrade : 480.
 Benelux : 60, 89, 131, 214, 262, 266, 298, 321, 516.
 Bengladesh : 484.
 Beurter : 306.
 Biafra : 249.
 Biesheuvel : 107.
 Blumenthal : 127, 159, 160.
 Bolivie : 511.
 Bonn : 205.
 Bornes frontières : 38, 50, 372, 410, 415.
 Brejnev : 476.
 Brésil : 105, 367, 484.
 Bruxelles : 93, 127, 133, 137, 138, 140, 149, 159, 160, 169, 184, 187, 188, 194, 202, 205, 207, 208, 218, 229, 233, 254, 279, 281, 313, 315, 317, 319, 326, 327, 343, 355, 357, 368, 380, 383, 415, 416, 418, 423, 477, 502, 513.
 Bulgarie : 285, 511.
 Butterworth : 91.

C

CAEM : 474, 476, 478, 480.

Canada : 81, 87, 93, 105, 114, 116, 146, 162, 173, 175, 382, 385, 474, 484.

Cambodge : 82, 85.

Caraïbes : 496, 501, 503.

Caramanlis : 253, 254, 259, 264, 278, 513.

Carifta : 503.

Caron : 435.

Catani : 261.

CCEI : 481-484, 518.

CCNR : 72, 74.

CEAEO : 75.

CECA : 17, 70-71, 77-78, 100, 129, 149, 163, 179, 183, 192, 379, 440, 474, 490.

CECLA : 431.

CEEA : 70, 71, 121, 171, 192, 379, 474.

CEE : Commission : 15, 19, 21, 29, 31, 33-36, 38, 39, 42, 49, 50, 52-54, 62, 63, 69, 70, 72, 74-80, 82, 84, 86-88, 96, 98, 99-101, 106, 107, 112, 114, 119, 122, 129-137, 139, 140, 142-144, 149-150, 152, 154, 160, 163, 164, 166, 172, 176-178, 181, 183-185, 187, 190-192, 196-202, 207, 209, 216, 218, 222, 223, 226, 228-234, 239, 240, 242, 245, 248, 251, 253-256, 258-264, 267, 270, 274, 278-283, 287-294, 306-308, 310, 312-318, 320-328, 330, 333, 336, 338-343, 347-350, 352, 353, 358, 361, 362, 364-366, 369-375, 378, 383-386, 388-392, 396, 402-408, 413-417, 419, 420, 422, 425-445, 449, 452, 456, 461, 464, 469, 473, 475-477, 481, 484, 486, 487, 492, 493, 496, 498, 501, 508-510, 512, 513, 518.

Conseil : 15, 19, 21, 31, 33, 34, 36, 38, 39, 42, 47, 49-53, 61, 63, 69, 72, 76-80, 86, 88, 89, 96, 100-101, 103, 106, 112, 114, 119, 127-132, 135, 137-144, 147-151, 154-157, 160, 161, 163, 164, 166, 168, 169, 172-177, 179-183, 185-192, 196, 202, 207, 209, 216, 218, 222, 223, 226, 228-231, 233, 234, 239,

240, 242, 245, 247-249, 251, 253, 254-256, 258-264, 274, 276, 279-283, 286-294, 304, 306, 308, 310, 312, 313, 315-328, 333, 339-343, 346-349, 353, 354, 359-361, 363, 366, 369-373, 375, 377-379, 383, 384, 386, 388-392, 396, 397-410, 413, 415-417, 420, 423, 425, 426, 430, 431, 434, 437, 444, 445, 447, 460-462, 464, 469, 475-477, 481, 484, 487, 492, 493, 498, 510, 513, 515.

Coreper : 19, 21, 50, 52, 59, 95, 97-99, 117, 127, 129, 130, 132, 137, 138, 144, 149, 150, 160, 183-187, 189, 190, 219, 225, 228, 229, 234, 239, 258, 259, 280, 287, 288, 291, 319-323, 330, 335, 336, 347, 371, 372, 389, 396, 402, 410-418, 422, 423, 461, 462, 464, 498, 509, 510.

CES : 24, 47, 49, 118, 364, 448-449, 452.

Cour de Justice des CE : 15, 38, 48, 49, 366.

Comité 111 : 85, 93, 95, 97-100, 105-107, 114, 116, 119, 129, 130, 133, 136-138, 144, 147, 149-151, 154, 155, 156, 159, 166, 176, 182-189, 191, 411.

Comité : 113, 402, 404, 418-422, 484, 512.

CEPAL : 75.

Ceylan (voir Sri Lanka).

Cheysson : 499.

Chirac : 499.

Chili : 105.

CIME : 74.

CISL-CISC : 224, 234, 306, 308, 456.

CNC : 85, 104, 105, 112, 114, 115, 124, 126, 127, 133, 141, 153, 178, 205.

CNUCED : 75, 76, 242, 266, 267, 370, 482, 484, 508, 511.

Comité d'association : 169, 255, 270, 280, 296, 305, 324, 333, 334, 340, 342-344, 370, 506.

Comité Rey : 97-98.

COMITEXTIL : 21, 193, 452, 455.

Cocor : 179.

Commission économique pour l'Europe : 75.

Commonwealth : 240, 247, 354, 360, 380, 381, 382, 496, 499.
 Compromis de Luxembourg : 39, 54, 69, 72, 79, 80, 142, 180, 404, 428.
 Conférence sur le blé : 29, 373-374.
 Conférence sur le sucre : 29, 373, 374, 511.
 Conseil de l'Europe : 35, 72, 77.
 Conseil d'association : 145, 176, 244, 245, 272, 278, 296-298, 303-305, 328, 330, 332-335, 340-344, 368, 399, 491, 493, 506, 514.
 Conseil de coopération douanière : 74.
 COPA : 21, 193, 452, 456.
 Corée : 105, 148.
 Côte d'Ivoire : 346, 354.
 CSCE : 477-480, 518.
 Cuba : 431.

D

Dakar : 503.
 Danemark : 105, 114, 116, 152, 155, 166, 167, 174, 179, 180, 203, 319, 377, 414, 491, 495, 507, 511.
 Debré : 365, 366, 370, 408.
 Dehousse : 332.
 Deniau : 435, 436, 498.
 DG I : 84, 106, 192, 434, 435, 436, 438, 440, 441.
 DG III : 84, 106, 117, 118, 192.
 DG IV : 192.
 DG V : 192.
 DG VI : 106, 438-441.
 DG VIII : 106, 434-436, 438, 440-441.
 DG XI : 437, 438, 440.
 Dillon : 83.
 DISC (Domestic International sales cooperations) : 517.
 Disparité : 104, 107-111, 113, 141, 143, 151, 170-171, 181, 184.
 Domaine communautaire : 42, 44, 45, 62, 65, 69-237, 404, 474-484.
 Domaine contigu : 42, 44, 45, 65, 237-376, 404, 484-513.
 Domaine étatique : 42-45, 62, 65, 377-392, 405, 513-519.

E

EAMA : 19, 29, 60, 62, 69, 126, 131, 218, 240, 243, 245, 247, 305, 347, 350, 447-450, 452, 463, 496, 497, 501, 502.
 Ecevit : 495.
 ECOSOC : 75-76.
 Egypte : 484, 491, 503.
 Eisenhower : 253, 312.
 Erhard : 103, 314.
 Espagne : 64, 82, 235, 236, 332, 414, 464, 486, 487, 488, 515-517.
 Etats-Unis : 27, 29, 51, 70, 81, 82, 85, 87, 90-93, 102-103, 105, 114, 115, 120, 124, 144, 147, 151, 153-160, 162, 163, 165, 167, 168, 170, 172-177, 181, 200-204, 206, 217, 242, 253, 267, 358, 383, 455, 459, 460, 474, 482, 500, 510.
 Exception : 104, 108, 111, 113, 114, 116-124, 136, 151, 152, 171, 380.

F

Fadeev : 474, 475.
 Fanfani : 253.
 FAO : 73, 74, 370, 408, 484.
 Faure (E.) : 130, 132, 167, 178, 186, 203.
 Fayat : 123, 293.
 FED : 350-351, 353, 355, 357, 429, 500, 501, 503, 506.
 FEOGA : 133.
 Finlande : 94, 105, 204.
 FMI : 483, 484, 508.
 Formose : 70.
 France : 55, 60, 62, 70, 88, 90, 105, 111, 120-123, 127, 128, 130-134, 138, 139, 154, 167, 177, 179, 180, 182, 195, 196, 198, 199, 201-204, 214, 222, 227, 230, 235, 236, 238, 241-243, 245, 247-248, 262, 265-267, 275, 277, 298, 319, 321, 323, 324, 326, 329, 345, 346, 353, 357-360, 366, 370, 383, 386, 387, 406-408, 463, 465, 476, 477, 480, 488, 489, 491, 495, 500, 507, 508, 512, 516, 517.

Franco : 515.

Fruits et légumes : 91, 128, 134, 136, 140, 142, 167, 176, 199, 297, 303, 488, 491.

G

GATT : 21, 70, 76, 77, 84, 86, 89, 97, 101-103, 114, 118, 124, 130, 138-140, 142, 151, 153, 178, 181, 182, 184, 189-192, 200, 207, 221, 224, 225, 228, 240, 268, 313, 316, 322, 327, 328, 338, 364, 370, 418, 428, 433, 438, 474, 484, 495, 508, 517, 518.

Gaulle (de) : 358, 381-383.

Genève : 70, 82, 93, 95, 97, 99, 101, 102, 104, 118, 133, 134, 143, 148-151, 155, 156, 159, 160, 164, 176-178, 180, 183, 185-188, 191, 193, 194, 198, 199, 202, 203, 205, 373, 419, 428, 440, 478, 508, 512, 513.

Ghana : 352, 359, 360, 367.

Giscard d'Estaing : 481.

Goes van Naters : 308.

Grande-Bretagne : 59, 60, 82, 86, 87, 90, 93, 96, 98, 105, 115, 120, 121, 144, 145, 148, 151, 153, 154, 162, 163, 168, 170, 172, 173, 174, 200, 238, 242, 305, 319, 328, 351, 354, 358-360, 377-391, 406, 407, 414, 441, 456-457, 480-489, 491, 495, 500, 504, 507, 511.

Grèce : 19, 30, 58, 62, 64, 82, 105, 125, 126, 145, 146, 157-159, 169, 175, 176, 207-209, 217, 218, 222, 250-310, 316-318, 322, 325, 330-333, 344, 404, 417, 445, 447, 450-451, 457, 459, 464, 469, 485, 492-493, 495, 513-515.

Groebe von der : 435.

Guinée : 346.

Guiringaud (de) : 516.

H

Haïti : 93, 98.

Hallstein : 73, 224, 234, 292, 326, 358, 386, 434.

HA (Haute autorité) : 75, 78, 79, 148, 183, 191, 192.

HCR : 74.

Hellwig : 436.

Helsinki : 478.

Herbst : 233-234.

Herter : 267.

Hijzen : 106, 180, 188, 189, 193.

Hong-Kong : 148, 381.

Hongrie : 476, 511.

I

Inde : 105, 147, 148, 484, 499.

Indonésie : 105, 275, 277, 367, 484.

Iran : 19, 206-217, 253, 305, 308, 419.

Iren : 315, 399.

Irlande : 319, 377, 414, 476, 500.

Isik : 326.

Islande : 105, 484.

Israël : 19, 64, 82, 105, 217-237, 249, 305, 308, 342, 419, 457, 464, 466, 484, 486-488, 490, 491.

Italie : 55, 58, 60, 62, 63, 88, 90, 105, 111, 120-124, 132, 135, 139, 147, 154, 169, 176, 178, 198, 202, 214, 222, 227, 230, 235, 247, 257, 261, 265-268, 272, 275-279, 283-291, 298, 304, 314, 317, 318, 321-324, 326, 353, 354, 360, 367, 427, 459, 463-465, 476, 480, 488-489, 491, 500, 507, 508, 517.

J

Jamaïque : 105.

Japon : 94, 105, 114, 131, 138, 144, 148, 154, 162, 169, 170, 173, 175, 176, 179, 474, 517.

Jordanie : 484, 491.

K

Kaanstein : 383.

Kennedy (J. F.) : 102, 383, 433.

Kennedy round — voir négociation Kennedy.

Kenya : 464.

Kingston : 500, 503.

Kinshasa : 368.
Kulakowski : 306.

L

Lagos : 249, 502.
La Haye : 205, 218, 387.
Lemaïgnen : 435.
Liban : 305, 484, 491.
Libreville : 355.
Libye : 466.
Ligue des Etats arabes : 220.
Liste A : 261, 265.
Liste F : 268.
Liste G : 87, 89, 93, 100.
Lomé (accord) : 249, 487, 496-507, 518, 519.
Londres : 428, 507.
Luns : 91, 218, 220, 245, 247, 271, 331, 447.
Luxembourg : 55, 105, 132, 187, 235, 249, 275, 277, 353, 360, 463, 465, 489, 491, 500, 507.

M

Machrek : 491, 494.
Mac Millan : 377.
Maghreb : 219, 463, 486, 488-491, 494, 495.
Malaisie : 105.
Malte : 487, 488, 490.
Mansholt : 105, 118, 189, 192, 381, 436.
Marjolin : 105, 108, 192, 435.
Maroc : 64, 235, 305, 308, 338, 425, 459, 464, 484, 487, 503.
Martino : 307, 435, 436.
Mexique : 484.
Mogadiscio : 503.
Montant du soutien : 111, 114, 136, 171.
Moreau : 475.
Moro : 480.
Morse : 73.
Murphy : 91.

N

Nations Unies : 29, 35, 76, 326, 374, 375, 432, 474, 508, 510, 511, 513.
Négociation Dillon : 19, 27, 81-101, 177, 183-190, 192, 463, 464.
Négociation Kennedy : 19, 27, 29, 59, 60, 62, 101-206, 214, 215, 225, 228, 388, 404, 407, 411, 420, 421, 423-425, 449, 453, 455, 459, 460, 463, 464, 518.
New-York : 366, 428, 440, 474, 513.
Nicaragua : 105.
Nigéria : 19, 105, 238-250, 305, 338, 352, 359, 360, 413, 447, 503.
Norvège : 105, 116, 167, 175, 377, 414, 484.
Nouvelle-Zélande : 81, 85, 94, 105, 175, 382, 386.

O

OEA : 75.
OECE-OCDE : 35, 50, 70, 75, 77-79, 221, 250, 281, 314, 325, 407, 428, 433, 438, 474, 482, 518.
OIT : 72-73.
OMS : 74.
ONUDI : 484.
Osaka (foire d') : 50, 366, 408.
OTAN : 74, 312, 323, 477-479.
OUA : 359.
Ouganda : 464.

P

Pacte Andin : 30.
Parties Contractantes (PC) : 27, 44, 76, 77, 83-85, 87-90, 93, 96, 97, 102-103, 112, 114-116, 124, 133, 139, 140-141, 146, 155, 181, 182-192, 201-205, 225, 244, 469.
PAC : 24, 31, 43, 76, 88, 103, 128, 142, 302, 303, 441, 463, 500, 501, 503.
Pakistan : 105, 147, 148, 381, 484.
Paliano (di) : 435.
Papaligouras : 513.

Papier, pâte à papier : 121, 129, 132, 152, 166, 167, 171, 174, 179.
 Paris : 70, 250, 253, 264, 271, 279, 281, 348, 357, 380, 383, 428, 440, 474, 481.
 Pays-Bas : 55, 62, 105, 111, 122, 132, 134, 136-138, 154, 196-199, 220, 224, 234-236, 238, 241, 243, 245, 247, 265, 268, 269, 273, 275-279, 284, 318, 326, 327, 351, 353, 357, 360, 367, 462-466, 476, 489, 491, 497, 500, 503, 507, 508, 512.
 Pays méditerranéens : 20, 221, 466, 474, 484, 486-492, 495, 515.
 Pays nordiques : 93, 129, 141, 143, 145, 150-152, 156, 162, 167, 168, 171, 179-200.
 PCC : 20, 31, 33, 35, 36, 44, 462, 467.
 PE : 34, 40, 47, 49, 95, 101, 175, 210-213, 220, 230, 231, 245, 246, 248, 249, 263, 292, 294, 295, 303, 306, 307, 308, 328, 331, 333, 336, 346, 357, 362, 363, 385-387, 396, 445-448, 457, 506.
 Pella : 314.
 Pérou : 94, 98, 105.
 Peterson : 91.
 Petrilli : 435.
 Pezmezoglou : 331.
 Philippines : 174, 484.
 Pivot de décision : 54, 55, 463, 464, 491.
 Plan de synchronisation : 59, 103, 107, 142.
 Pologne : 105, 476.
 Portugal : 82, 332, 414, 484, 515-517.
 Powell : 151.
 PNUD : 484.
 Président de la commission : 39, 69, 210, 234, 343, 385, 386.
 Président du conseil : 39, 49, 69, 95, 115, 210, 331, 342, 349, 366, 388.
 Produits chimiques : 87, 95, 120, 131, 132, 152, 161, 163, 165, 168, 169, 171, 172.
 Produits tropicaux : 87, 100, 106, 126, 131, 174, 355, 359, 367.

R

RDA (République démocratique allemande) : 356.
 RFA (République fédérale d'Allemagne) : 55, 60, 89, 90, 105, 111, 120-123, 131, 132, 135, 138, 139, 159, 177, 196-199, 235, 241, 253, 262, 274-278, 298, 314, 319, 325, 329, 332, 351, 353, 354, 356, 360, 383, 406, 462, 464, 466, 476, 500, 503, 504, 507, 510, 512.
 RPR : 516.
 Rey : 91, 100, 105, 106, 118, 137, 143, 148, 150-152, 155, 156, 159, 161, 164, 167, 168, 170, 175, 183, 186, 188, 189, 192, 201, 202, 206, 226, 248, 259, 263, 264, 268, 271-273, 279, 281, 283, 286, 290, 292, 307, 326, 366, 435, 436, 449.
 Rochereau : 241, 245, 248, 357, 364, 369, 435, 436.
 Rome : 262, 264, 346, 347.
 Roth : 127, 151, 159, 160, 161, 168, 170.
 Roumanie : 476.
 Ruygers : 220.
 Rwanda : 348.

S

Sandri : 307.
 Santiago : 428, 440.
 Sassen : 436.
 Schloesser : 106.
 Schuijt : 306-307.
 Schumann : 236.
 Seeliger : 210, 233.
 Sénégal : 354.
 Segni : 261, 314.
 Sierra Leone : 105.
 SIIC : 455.
 Siller : 354.
 Soames : 494.
 Soares : 516.
 Spaak : 384.
 Sri Lanka : 105, 491.
 Stabex : 505.

Strasbourg : 353, 363.
 Suède : 94, 105, 116, 414, 484.
 Suisse : 93, 105, 116, 120, 141, 143,
 144, 148, 155, 156, 162, 164, 165,
 168, 170, 173, 182, 200, 414, 484.
 Syrie : 484, 491.

T

Tabac : 58, 90, 100, 140, 145, 146, 157-
 159, 169, 175, 176, 201, 261, 262,
 265, 266, 268, 273, 274, 276, 284,
 286, 298, 312, 338.

Tananarive : 357.

Tanzanie : 464.

Tchécoslovaquie : 105, 116, 511.

TDC : 25, 30, 31, 44, 76, 81, 85, 88-90,
 101, 122, 126, 139, 140, 145, 193,
 198, 207, 210, 214, 217, 223, 225,
 227, 229, 230, 233, 261, 263, 266-
 271, 274, 298, 304, 339, 353, 367,
 374, 381, 463, 501.

TEA (Trade expansion act) : 102, 156.

Téhéran : 214.

Textile : 57, 72, 120, 147, 148, 149,
 164, 171, 173, 178, 195, 381.

Thaïlande : 484.

Thorn : 369.

Traité de Rome :

Article 111 : 34, 213, 255, 403.

112 : 35.

113 : 34, 213, 403, 508, 509.

114 : 34, 213, 403.

116 : 35, 221, 373, 441, 509,
 510.

131 : 345.

132 : 345.

133 : 345.

134 : 345.

135 : 345.

136 : 345, 360, 361.

149 : 36.

162 : 80.

210 : 31.

226 : 272.

228 : 34, 213, 342, 349, 361,
 401, 403, 445.

229 : 35, 73, 76, 80, 255.

230 : 35.

231 : 35.

238 : 34, 245, 249, 255, 285,
 294, 313, 325, 328,
 342, 349, 361, 401,
 403, 445.

Tokyo : 474.

Trinité et Tobago : 105.

Trumann : 312.

Tunisie : 6, 235, 305, 308, 338, 425,
 459, 464, 487-503.

Turquie : 19, 30, 60, 105, 125, 126,
 145, 146, 158, 159, 207-209, 212, 218,
 245, 252, 253, 285, 293, 305, 310-345,
 405, 413, 447, 448, 450, 451, 459,
 464, 469, 485, 493-495, 513.

U

UEO : 60, 79, 360.

UNESCO : 72-73.

UNICE : 21, 118, 119, 193, 452, 455.

URSS : 29, 358, 406, 510-512.

Uruguay : 105, 484.

Urundi (Royaume) : 348.

V

Vredeling : 101.

W

Washington : 70, 160, 161, 267, 358,
 428, 440.

Werner : 308.

Weiss : 475.

White : 115, 125, 151, 153, 157, 160,
 161, 168, 169, 170.

Wilson : 400.

Y

Yaoundé : 60, 238, 239, 243, 345-370,
 400, 405, 407, 408, 424, 434, 445,
 446, 459, 460, 463, 464, 496, 497,
 500, 502.

Yougoslavie : 105, 147, 484.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Avant-propos	7
Préface	9
Liste des abréviations	13
Introduction	15

PREMIÈRE PARTIE

POSITION DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER.

Importance et complexité des problèmes soulevés par les relations économiques extérieures de la CEE

SECTION I ^{re} . — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	25
SECTION II. — LA NOTION DE RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES SELON LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE ROME	32
1. — <i>Les différents instruments et les moyens mis à la disposition de la CEE en matière de relations économiques</i>	32
2. — <i>Les lacunes du traité de Rome en matière de relations économiques extérieures</i>	37
A. — Les lacunes importantes	37
B. — Les lacunes d'ordre pratique	40
SECTION III. — LA STRUCTURE DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉ- RIEURES	41

CHAPITRE II.

Les décisions communautaires en matière de relations extérieures

SECTION I ^{re} . — L'ASPECT INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE DÉCISIONS	47
1. — <i>Les caractéristiques institutionnelles du système communautaire</i>	47
2. — <i>Les aspects institutionnels du système communautaire en matière de relations extérieures</i>	49

	PAGES
SECTION II. — LA PRISE DE DÉCISIONS PAR LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE	51
1. — <i>L'élaboration des décisions communautaires</i>	51
2. — <i>Le pivot de décision</i>	54
3. — <i>Un essai pour expliquer la prise de décision communautaire</i>	55
4. — <i>Différents niveaux dans la prise de décision communautaire</i>	56
A. — Répartition des pertes et des récompenses dans le cadre d'un secteur restreint	57
B. — Répartition des pertes et des récompenses dans le cadre d'une branche d'activité	57
C. — Répartition des pertes et des récompenses dans la CEE tout entière	58
5. — <i>La prise de décision par le système communautaire en matière de relations extérieures</i>	61

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDES DE CAS

CHAPITRE PREMIER.

Domaine communautaire

SECTION I ^{re} . — LA REPRÉSENTATION DE LA CEE	69
<i>Introduction : Relations de la CEE avec les organisations internationales</i>	72
1. — <i>Relations établies par la CEE entre 1958 et 1966</i>	73
A. — Relations formelles	73
B. — Relations pratiques	75
C. — Relations avec les organisations européennes	77
a) Relations avec le Conseil de l'Europe	78
b) Relations avec l'OECE-OCDE	78
c) Relations avec l'Union de l'Europe occidentale	79
2. — <i>Relations entre la CEE et les organisations internationales depuis le compromis de Luxembourg</i>	79
SECTION II. — DOMAINE TARIFAIRE	81
1. — <i>Les négociations Dillon</i>	81
A. — Le début des négociations Dillon	82
a) Les préparations préliminaires et les premières négociations	84
i. La préparation interne de la CEE	84

	PAGES
ii. Avancement des négociations au sein du GATT	86
iii. Les difficultés rencontrées par la Commission	86
— Difficultés sur le plan des négociations	86
— Difficultés d'ordre interne à la CEE	86
iv. Le déroulement des travaux au sein des Six	89
v. La conclusion de l'accord entre la CEE et les Etats-Unis	90
vi. Les autres accords conclus dans le cadre des négociations Dillon	92
b) Les difficultés techniques d'ordre interne à la CEE	94
B. — Le fonctionnement des institutions communautaires au cours des négociations Dillon	95
a) La position du Conseil	96
b) Le rôle du Comité des représentants permanents	97
c) Le rôle du Comité 111	98
d) L'attitude de la Commission	99
e) La réaction du PE	101
2. — <i>Les négociations tarifaires multilatérales et le fonctionnement du mécanisme de prise de décisions de la CEE</i>	101
A. — Origine des négociations Kennedy	102
a) La phase préparatoire	103
i. La position de la Communauté avant l'ouverture des négociations Kennedy	106
— La première directive du Conseil relative aux négociations Kennedy	107
— Les lignes essentielles des directives du 23 décembre 1963	110
— Avancement des travaux au sein du CNC	112
ii. La préparation des listes d'exceptions	116
— La participation des milieux professionnels à la préparation des listes d'exceptions	117
— L'examen des listes par le Comité 111 et par le Conseil	119
iii. Les travaux au sein du GATT	124
iv. La participation des pays associés aux négociations Kennedy	125
v. Avancement des travaux au sein de la Communauté	126
— Nouvelle directive de négociation	128
— L'offre agricole de la CEE	133
— Le fonctionnement interne de la CEE	137
b) La phase finale des négociations	139
i. L'évolution des négociations	139
ii. Les travaux au sein de la CEE	141

	PAGES
— La tactique de négociation des Six . . .	141
— Quelques problèmes particuliers . . .	145
<i>iii.</i> Les autres questions concernant la position de la Communauté	147
— L'arrangement mondial sur les céréales . . .	147
— Les textiles	147
— Renouvellement de l'accord international sur les textiles de coton	147
— L'acier	148
<i>iv.</i> Le fonctionnement du mécanisme de prise de décision de la CEE	149
<i>v.</i> La poursuite des négociations	150
— Durcissement des pays nordiques	151
— Les négociations avec les Américains . . .	152
— L'attitude du Royaume-Uni	153
— La position des pays en voie de développement	153
<i>vi.</i> La position de la CEE	154
<i>c)</i> Ultime marchandage	157
<i>i.</i> Le problème du tabac	157
<i>ii.</i> Le problème de l'accord céréalier et de l'ASP . .	159
<i>iii.</i> Les nouvelles tentatives américaines	160
<i>iv.</i> La poursuite des négociations	161
<i>v.</i> La position de la Communauté avant la dernière phase des négociations Kennedy	162
— Les relations de la CEE avec les Etats-Unis	163
— Les Britanniques	163
— Relations entre la CEE et les pays scandinaves	164
— Relations entre la CEE et la Suisse . . .	164
— Le fonctionnement interne de la CEE . . .	164
<i>vi.</i> La dernière directive importante du Conseil . .	165
<i>vii.</i> La dernière semaine des négociations	168
Le contenu de l'accord	172
<i>i.</i> Secteur de la chimie	172
<i>ii.</i> Accord international sur les céréales	172
<i>iii.</i> Secteur sidérurgique	173
<i>iv.</i> Textiles de coton	173
<i>v.</i> Autres concessions de la CEE aux Etats-Unis .	173
<i>vi.</i> Produits tropicaux	173
<i>vii.</i> Accord global entre la CEE et les pays nordiques	174
<i>viii.</i> Les autres problèmes des négociations Kennedy	175
— Le problème du tabac	175
— Les autres problèmes restant en suspens . .	176
— Les solutions adoptées	178
<i>B.</i> — Le comportement des institutions de la CEE et des Etats membres	180
<i>a)</i> Le Conseil	180

	PAGES
i. Le COREPER	183
— Le rôle du COREPER	183
— Les négociations Kennedy et le rôle du COREPER dans leurs différentes phases	185
ii. Le Comité 111	187
— Le rythme de travail du COREPER et du Comité 111 pendant les négociations Kennedy	188
— Relations entre le Comité 111 et la Commis- sion	189
— Relations du Comité 111 avec le Conseil	189
b) La Commission	191
i. Contacts de la Commission avec les milieux pro- fessionnels de la CEE	193
ii. Tactique suivie par la Commission lors des négo- ciations	195
— Liberté d'action laissée à la Commission	195
— Usage de liberté d'action par la Commission	200
— Le comportement des Etats-Unis à l'égard de la CEE	204
<i>Remarque finale</i>	205
SECTION III. — DOMAINE COMMERCIAL	206
1. — <i>L'accord commercial entre la CEE et l'Iran</i>	206
A. — La demande de l'Iran et ses motivations	206
a) Les négociations entre la CEE et l'Iran	207
b) Le contenu de l'accord	210
i. La consultation du Parlement européen	210
ii. Le problème particulier des raisins secs	212
B. — L'exécution de l'accord	213
2. — <i>L'accord commercial entre la CEE et Israël</i>	217
A. — Les difficultés créées par la demande israélienne	219
a) Les difficultés politiques	219
b) Les difficultés économiques	221
B. — Les négociations proprement dites	222
a) Les principes de négociation	223
b) Les prises de position d'organisations professionnelles en faveur d'Israël	224
c) La position des Etats membres et les premières négo- ciations	224
d) La deuxième phase des négociations	226
e) La dernière phase des négociations	228
C. — Le contenu de l'accord	229
D. — Consultation du Parlement européen	230

	PAGES
<i>E.</i> — Le fonctionnement du mécanisme de prise de décision de la CEE dans le cadre de l'accord CEE-Israël . . .	231
<i>F.</i> — Exécution de l'accord	231
<i>Evolution de la situation</i>	235

CHAPITRE II.

Domaine contigu

SECTION I ^{re} . — DOMAINE COMMERCIAL : L'ACCORD ENTRE LA CEE ET LE NIGÉRIA	238
1. — <i>La demande nigériane</i>	238
<i>A.</i> — La négociation	239
<i>a)</i> Les raisons de l'opposition de la France	240
<i>b)</i> L'ouverture des négociations	241
<i>c)</i> Les interventions étrangères	242
<i>d)</i> La poursuite des négociations	242
<i>B.</i> — Le contenu de l'accord	243
<i>a)</i> Autres dispositions	244
<i>b)</i> Dispositions institutionnelles	244
<i>c)</i> Les dispositions générales et finales	245
<i>d)</i> Consultation du Parlement européen	245
2. — <i>L'attitude des principaux acteurs</i>	246
<i>A.</i> — L'attitude du Conseil	246
<i>B.</i> — L'attitude de la Commission	248
<i>C.</i> — Le rôle du Parlement européen	248
3. — <i>La situation après la guerre du Biafra</i>	249
SECTION II. — ASSOCIATIONS	250
1. — <i>L'association entre la CEE et la Grèce</i>	250
<i>A.</i> — Elaboration de la décision	251
<i>a)</i> Demande d'association de la Grèce	251
<i>b)</i> La négociation entre la CEE et la Grèce	253
<i>i.</i> Le caractère des conversations exploratoires . .	254
<i>ii.</i> Les premières difficultés au sujet des directives de négociation	255
<i>iii.</i> Les principes concernant la conduite de négociations par la Commission	256
<i>iv.</i> Les principes généraux relatifs à une négociation entre la CEE et un Etat tiers	256

	PAGES
v. Les difficultés internes à la CEE à propos de l'association avec la Grèce	258
vi. Le contenu de la première directive	259
vii. Organisation interne du travail au sein de la CEE	259
viii. La poursuite des négociations	260
ix. La réaction des cultivateurs italiens de tabac	262
x. Les nouvelles difficultés pour définir un complément de mandat	262
— Divergence de vues entre le Conseil et la Commission	263
— La réaction de l'APE	264
— Les différentes tentatives du gouvernement grec	264
xi. Le point de la négociation	265
— Les exportations agricoles de la Grèce vers la CEE	265
— L'aide financière	265
— Le tabac	265
— Le TEC	265
— La contrepartie demandée à la Grèce	266
xii. L'intervention américaine	267
c) La dernière phase des négociations	268
i. Les réactions des milieux intéressés	269
ii. Second mandat pour la poursuite des négociations	269
iii. Les dernières difficultés	271
— Difficultés entre les Six et la Grèce	271
— Difficultés internes aux Six	274
d) Le rôle des institutions communautaires dans le cadre des négociations	287
i. Le rôle de la Commission	287
— Les mandats de négociation	287
— La liberté d'action laissée au négociateur	289
ii. Le rôle du Conseil	290
iii. La consultation de l'Assemblée parlementaire européenne	292
— La thèse du Conseil sur la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne	293
— La thèse de l'Assemblée parlementaire européenne	294
B. — Exécution de l'accord	295
a) Etat de l'association entre la CEE et la Grèce de 1962 à 1967	295
i. Le fonctionnement institutionnel de l'association	295
ii. L'état de réalisation de l'union douanière entre la CEE et la Grèce	297

	PAGES
— Le régime appliqué par la Communauté aux produits grecs	297
— Le régime appliqué par la Grèce aux produits en provenance de la Communauté	299
iii. L'harmonisation de la politique agricole de la CEE et celle de la Grèce	301
iv. Les autres réalisations dans le domaine de l'association	304
v. Politique commerciale	305
vi. Assistance financière	305
b) La situation de l'association depuis avril 1967	306
i. La prise de position des institutions communautaires	307
ii. La situation actuelle de l'association	308
2. — Association entre la CEE et la Turquie	310
A. — Première phase de négociation	310
a) Demande d'association turque	310
i. Les motifs de la demande d'association	310
ii. Les premiers contacts entre la CEE et la Turquie	312
b) L'ouverture des négociations	315
i. Les premières négociations	315
ii. Impasse politique entre avril 1961 et juin 1962	318
— Les raisons techniques	318
— Les raisons politiques	320
— Evolution du problème au sein des Six	320
B. — La dernière phase de la négociation	324
a) La reprise des négociations	324
b) Poursuite des négociations	325
i. Le changement dans le comportement turc	326
ii. Les derniers marchandages	328
iii. La consultation de la Grèce au sujet de l'accord paraphé	330
c) La consultation du Parlement européen	331
d) Le contenu de l'accord	332
C. — Exécution de l'accord	333
a) Exécution de l'accord pendant la période préparatoire	333
i. Aspect institutionnel	334
— Le conseil d'association	334
— Le comité d'association	335
— La commission parlementaire mixte	336
ii. Aspect commercial	336

	PAGES
— Période allant de décembre 1964 à janvier 1968	336
— La deuxième période	338
b) Les négociations concernant le passage transitoire	340
D. — La négociation sur l'élaboration du protocole additionnel	341
a) Le conflit de compétences entre le Conseil et la Commission au sujet de l'élaboration du protocole additionnel	342
b) Le déroulement des négociations	343
3. — <i>Convention d'association entre la CEE et l'EAMA</i>	345
A. — Les premières démarches au sujet du renouvellement de l'association	346
a) L'origine des premiers contacts	346
b) L'ouverture des négociations	348
i. Le calendrier et le déroulement de la première séance	349
ii. La seconde réunion ministérielle	351
iii. La poursuite des travaux	352
iv. Difficultés au sein du Conseil pour adopter une position commune	354
v. Position des Etats Africains	355
vi. Quatrième réunion ministérielle	355
vii. Les difficultés d'ordre politique	356
viii. Suite des travaux	357
c) L'intervention des Etats tiers	358
B. — Attitude des institutions communautaires	359
a) L'attitude du Conseil	359
b) L'attitude de la Commission	361
c) Le rôle du Parlement européen	362
d) Consultation du Comité économique et social	364
C. — Le système pratiqué au cours du second renouvellement de la convention de Yaoundé	365
SECTION III. — LA REPRÉSENTATION DE LA CEE	370
1. — <i>La participation de la CEE aux conférences internationales sur les produits de base et autres</i>	370
2. — <i>La pratique de la CEE de 1958 à 1970</i>	371
3. — <i>La pratique de la CEE depuis 1970</i>	374

CHAPITRE III.

Domaine étatique : L'adhésion de la Grande-Bretagne
à la CEE

	PAGES
SECTION I ^{re} . — LA PREMIÈRE DÉMАНDE D'ADHÉSION DE LA GRANDE-BRETAGNE	377
1. — <i>La préparation interne de la CEE</i>	378
A. — Les décisions concernant l'organisation interne de la CEE	378
B. — Les décisions relatives aux principes de l'adhésion	379
2. — <i>Les négociations proprement dites</i>	379
A. — Les différentes phases des négociations	380
a) La première phase	380
b) La deuxième phase	380
c) La troisième phase	381
3. — <i>La fin des négociations</i>	382
4. — <i>Le fonctionnement du mécanisme de prise de décision de la CEE au cours des négociations</i>	383
SECTION II. — ELARGISSEMENT DES CE	387

TROISIÈME PARTIE

LE MÉCANISME

DE PRISE DE DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES
EN MATIÈRE DE RELATIONS INTERNATIONALES

CHAPITRE UNIQUE.

Fonctionnement des organes communautaires
en matière de relations extérieures

SECTION I ^{re} . — LES ACTEURS OFFICIELS DE LA CEE ET LEUR RÔLE EN MATIÈRE DE RELATIONS EXTÉRIEURES	396
1. — <i>Le Conseil des ministres</i>	397
A. — La place des relations extérieures dans l'activité du Conseil des ministres	397
B. — Le temps consacré par le Conseil des ministres à l'élaboration des décisions étudiées	399

	PAGES
<i>C. — L'action du Conseil des ministres en matière de relations extérieures</i>	400
<i>a) Les directives de négociation</i>	402
<i>b) La liberté d'action de négociateur commun</i>	403
<i>c) La collaboration entre le Conseil et la Commission</i>	407
<i>2. — Le Comité des représentants permanents</i>	410
<i>A. — Composition des RP</i>	411
<i>B. — Les divers rôles du COREPER en matière de relations extérieures</i>	412
<i>a) Préparation des réunions du Conseil des ministres</i>	412
<i>b) Le rôle conducteur du COREPER en matière de relations extérieures</i>	413
<i>c) Le rôle du COREPER dans les affaires courantes de la CEE</i>	414
<i>C. — Les groupes de travail constitués au sein du COREPER</i>	416
<i>D. — Le Comité spécial des articles 111-113</i>	418
<i>a) La structure du Comité 111</i>	418
<i>b) Le fonctionnement du Comité 111</i>	419
<i>c) Rapport du Comité 111 avec le Conseil et la Commission</i>	420
<i>E. — Le poids des relations extérieures dans le cadre de groupes de travail du Conseil des ministres</i>	422
<i>3. — La Commission</i>	425
<i>A. — La Commission en tant qu'agent diplomatique de la CEE</i>	427
<i>B. — La Commission en tant qu'organe de coordination des actions communautaires en matière de relations extérieures</i>	432
<i>C. — Place des relations extérieures au sein de la Commission</i>	434
<i>a) Organisation interne de la Commission en matière de relations extérieures</i>	434
<i>b) La réorganisation des services de la Commission après la fusion des exécutifs</i>	435
<i>c) Evolution des structures de la Commission en matière de relations extérieures</i>	436
<i>d) Les experts convoqués par les différents DG de la Commission</i>	442
<i>e) Comparaison entre les réunions d'experts de la Commission et celles du Conseil, en matière de relations extérieures</i>	443

	PAGES
4. — <i>Le Parlement européen</i>	445
A. — Les commissions du Parlement européen	446
B. — Consultation du Parlement européen en matière de relations extérieures	447
C. — Relations du Parlement européen avec les autres parlements nationaux dans le cadre de relations extérieures	448
5. — <i>Le Comité économique et social</i>	448
6. — <i>La Banque européenne d'investissements</i>	449
SECTION II. — LES ACTEURS OFFICIEUX	452
1. — <i>L'action directe des acteurs officiels en matière de relations extérieures</i>	454
A. — Auditions et réunions d'informations entre la Commission et les organisations socio-économiques communautaires	454
B. — Prises de position et démarches des acteurs officiels en matière de relations extérieures	454
2. — <i>L'action indirecte des acteurs officiels en matière de relations extérieures</i>	458
SECTION III. — LES ACTEURS OFFICIEUX EXTRA-COMMUNAUTAIRES	459
Conclusions	461
Addendum	471
Annexe I. — Tableau récapitulatif concernant les divers accords préférentiels ou non préférentiels négociés par la CEE	520
II. — Tableau concernant les relations des CE avec les organisations internationales	528
Bibliographie	545
Index	559

D / 1978 / 0023 / 33

ETABLISSEMENTS EMILE BRUYLANT, société anonyme, Bruxelles
Un dir. gén. : ANGÈLE VAN SPRENGEL, Avenue Victor Rousseau, 256, 1190 Bruxelles

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

ISBN 2-8027-0217-3